

**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**

---

**7ª SEDUTA**

**MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1973**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

**INDICE DEGLI ORATORI**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 163, 166, 174 e <i>passim</i>	BASSETTI . . . . .	Pag. 166, 174, 177 e <i>passim</i>
MODICA . . . . .	. 175, 176, 179 e <i>passim</i>	CRESCENZI . . . . .	. 163, 175, 180

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente della Giunta Crescenzi e il vice presidente della Giunta Fabiani, per la Regione Abruzzo; il presidente della Giunta Bassetti, per la Regione Lombardia.*

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

*La seduta ha inizio alle ore 16,40.*

**PRESIDENTE**. Ringrazio i rappresentanti regionali intervenuti alla seduta odierna che avevamo riservata all'esaurimento dell'indagine nei confronti delle Regioni. Purtroppo, i rappresentanti della Regione Basilicata (che si erano impegnati ad intervenire oggi) hanno telegrafato che, per la totale inagibilità dei trasporti a causa del maltempo, hanno dovuto rinunciare ad essere presenti.

Poichè abbiamo in programma un secondo turno di audizioni delle Regioni su problemi specifici, rimandiamo l'incontro con i rappresentanti della Basilicata a quel momento.

Pertanto, oggi verrà esaurito il turno delle Regioni con l'audizione del presidente Bassetti per la Lombardia e del presidente Crescenzi per l'Abruzzo.

Ritengo di non aver bisogno di ricordare ai colleghi ed ai nostri graditissimi ospiti il punto di riferimento che abbiamo suggerito attraverso un semplice appunto, peraltro non completo e dal quale i nostri ospiti possono anche prescindere qualora — giunti a questo punto finale e conclusivo dell'indagine, almeno per questa prima parte — preferissero soffermarsi su altri particolari punti di loro interesse.

Do ora la parola al presidente Crescenzi.

**CRESZENZI**. Onorevole Presidente, nella mie esposizione mi limiterò ad alcune osservazioni di carattere generale.

Innanzitutto desidero esprimere l'apprezzamento positivo per questa iniziativa che, sebbene abbia bisogno di successivi approfondimenti ed articolazioni, costituisce già un momento validissimo di collegamento tra le Regioni ed i poteri centrali, in questo caso il Parlamento. Parlo di momento validissimo perchè ci è permesso, a mio avviso, di dare un'impostazione generale ai problemi regionali, cosa che, nella precedente occasione, allorchè si trattò di esaminare i decreti delegati, sfuggì alla nostra considerazione di responsabili della vita pubblica.

Il sistema di affrontare il problema in base ad una « scaletta », che è tutt'altro che incompleta, ma che invece riassume nella sua interezza la questione dello Stato, ci consentirà di dare il nostro contributo e, soprattutto, consentirà alle forze politiche a qualsiasi livello di organizzare l'indagine su questi problemi e quindi sulle decisioni successive, e di organizzarle in modo concreto e coerente.

Certamente, si tratta di affrontare il completamento del processo di trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni, completamento — però — ed è stato ripetuto in modo generale — che non può riguardare solamente i decreti delegati ma deve investire una considerazione più ampia dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, nonchè dei rapporti tra i diversi compartimenti stagni nei quali, purtroppo, si muove la competenza statale: mi riferisco alla revisione globale del riordino della pubblica Amministrazione.

A mio avviso, c'è soprattutto da considerare un punto debole nel sistema del trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni, cioè le possibilità offerte dall'istituto della delega, di cui al secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, le quali andrebbero utilizzate pienamente. Bisognerebbe cercare anche, in qualche misura, di consentire alle Regioni di legiferare in materia delegata, sia pure sempre in subordine rispetto alla legislazione statale. Legiferare in materia delegata, in questi limiti subordinati, farebbe sì che la legislazione regionale, riguardante le varie materie, potesse riflettersi su tutto

l'arco dei possibili interventi senza lasciare le zone franche rispetto alla legislazione nazionale.

Questo problema può essere visto in modo più o meno aderente allo schema costituzionale; cioè, potrebbe essere visto come un problema di riforma costituzionale ma problema anche, in termini più modesti, visto sotto il profilo di un assetto regolamentare, di una facoltà regolamentare delle Regioni in materia delegata.

In ordine agli argomenti indicati nell'ap-punto invariati, sui quali si richiede il parere delle Regioni, molto brevemente vorrei fare qualche osservazione.

Al primo punto della « scaletta » si parla di modello tradizionale dell'organizzazione centrale o di eventuali diversi modelli da suggerire anche in relazione alla creazione di nuovi Ministeri. Ebbene, qui è apparso in maniera evidente che questa organizzazione centrale deve affrontare un problema di riordinamento ma, direi, che si sta forse focalizzando un po' troppo questo rapporto di contrapposizione — quasi — tra Regioni e poteri centrali. Direi piuttosto, che si tratta di affrontare un problema di riordinamento non tanto in ordine ai rapporti con le Regioni quanto in ordine ai programmi di sviluppo che vogliamo intraprendere, alle azioni di rinnovamento che, insieme, Stato e Regioni vogliono attuare.

Se così è, i modelli tradizionali dell'organizzazione centrale non ci servono più o, meglio, non ci sembrano più adeguati. Pertanto, parlerei di una revisione dell'organizzazione centrale non in funzione di autonomie delle Regioni, di poteri e pretese delle Regioni, bensì in funzione dei nuovi problemi da affrontare.

Questo problema noi lo stiamo vivendo quasi drammaticamente, e lo dico senza retorica, anche in sede regionale; cioè, i modelli tradizionali dell'organizzazione statale o periferica o degli enti locali ci sembrano veramente superati.

In Abruzzo abbiamo varato la nuova legge per il riordinamento degli uffici e del personale e stiamo cercando nuove vie per arrivare all'abbattimento di certi sistemi pira-

midali all'interno dei quali l'attività amministrativa si svolge, per settori, per compartimenti stagni. Stiamo cercando di pervenire alla configurazione di modelli di dipartimento che raccolgono i vari assessorati, modelli di organizzazione del lavoro dei diversi uffici attraverso un coordinamento centrale. Coordinamento, però, non visto come uno schema fisso, come un modello rigido da sovrapporre a quello preesistente, ma considerato sempre in funzione delle esigenze della programmazione, in funzione cioè del raggiungimento di determinati obiettivi in tempi prestabiliti.

Si tratta cioè di un tipo di organizzazione che, nel tempo, deve avere la possibilità di essere mutata.

Lo Stato dovrebbe fare uno sforzo in questo senso perchè la struttura ministeriale, ce ne rendiamo conto, non corrisponde alle necessità di un collegamento funzionale non solo tra le Regioni e lo Stato, ma anche all'interno dello stesso organismo statale.

Recentemente, tanto per citare un esempio, abbiamo affrontato alcuni problemi relativi alla politica dei porti, ed abbiamo constatato che vi è un cumulo di competenze disperse che rende veramente difficile, se non impossibile, una organizzazione proficua e snella del lavoro.

Quanto al secondo punto della « scaletta »: ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle funzioni di indirizzo e di coordinamento, ci sembra particolarmente interessante segnalare questo livello come quello più idoneo, a nostro parere, per un corretto avviamento dei rapporti tra le Regioni e lo Stato.

Le relazioni tra le Regioni ed i singoli Ministeri offrono sempre la possibilità, ed il pericolo, di settorializzare la visione dei problemi, di renderla particolaristica e di difficile riconduzione ad una visione globale impostata secondo le esigenze dello sviluppo e della programmazione.

Si parla poi nella « scaletta » della creazione eventuale di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regioni.

Siamo d'accordo sulla necessità di istituzionalizzare questi rapporti che, per la ve-

rità, vanno sempre più migliorando. Anche recentemente, in occasione del dibattito sul bilancio statale, abbiamo registrato grossi passi in avanti e diamo atto al Ministro della Cassa per il Mezzogiorno di aver preso l'ottima iniziativa di un Comitato tecnico misto di esperti delle Regioni e dello Stato. Tutto questo, però, andrebbe ordinato ed istituzionalizzato.

Al punto quarto dell'« appunto » si parla dell'armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni sulle materie affini e complementari. Qui va posto effettivamente l'accento sulla necessità di un coordinamento. La Regione Campania ha segnalato i casi eclatanti riguardanti il settore sanitario; noi potremmo aggiungere fatti riguardanti il Ministero dei trasporti e i rapporti con l'Istituto nazionale trasporti. Si tratta di una materia che non può prescindere da un collegamento con le Regioni che non sia però occasionale, ma ordinato e non derivante solo da problemi emergenti.

Sul punto quinto, riguardante le funzioni del Commissario di Governo, ci rendiamo conto della necessità generale del Governo centrale di avere dei rappresentanti legati alla politica del Ministero dell'interno. Ci rendiamo conto di questo, ripeto, però vediamo che nella figura che cumula le due funzioni di Commissario di Governo e di Prefetto della provincia capoluogo di Regione si possono ravvisare molti inconvenienti.

Così segnaliamo la mancanza di una prassi di consultazione continua con le Regioni; anche qui abbiamo episodicamente rimesso alla buona volontà delle due parti una pratica di incontri e di consultazioni ma, ripeto, ciò non è stato istituzionalizzato. La figura del Commissario di Governo rimane più come una figura di vigilanza e di controllo che di collaborazione.

Sul punto sesto; concernente la localizzazione degli uffici periferici dello Stato anche a livello provinciale, in coincidenza o meno con la localizzazione degli uffici regionali o di enti delegati dalle Regioni, dovremo necessariamente porre l'accento quando — e, in Abruzzo, non lo abbiamo

ancora fatto — tratteremo delle leggi di delega agli enti locali.

È comunque positivo aver messo a fuoco questo problema che è indispensabile affrontare e coordinare.

Al punto settimo si parla delle funzioni ed utilizzo dei Consigli superiori. Qui va fatto un discorso più generale che ci trova però su due posizioni ugualmente disponibili. Un Consiglio superiore inteso come organo consultivo ed interno della pubblica Amministrazione arricchito con la presenza di un nostro esponente ci trova consenzienti, purchè però non si tratti della preventiva cattura della disponibilità delle Regioni.

Se è un organo consultivo interno è sufficiente una semplice rappresentanza; se invece vogliamo conferirgli — come penso sia doveroso in una visione meglio programmata dell'attività dello Stato — una funzione attiva nella formulazione di proposte o nella revisione critica delle molteplici iniziative che nascono ogni giorno per risolvere problemi sempre nuovi, allora pensiamo che il Consiglio superiore vada articolato in modo da costituire una presenza incisiva e di natura politica, non solo tecnica. Tale presenza politica certamente non può snaturare l'essenza stessa di esso, perchè andrebbe realizzata attraverso collegamenti istituzionalizzati tra i nostri rappresentanti e gli organi elettivi, tra gli organi regionali e lo Stato, in una visione regionale e superregionale.

Tutto ciò investe un ampio quadro di considerazioni che comprende gli enti strumentali dello Stato e deve anche estendersi al sistema creditizio-finanziario ed a quello delle partecipazioni statali. Abbiamo, del resto già posto in cura tale problema facendo presente l'esigenza di conferenze regionali; ma non appena prospettata l'iniziativa, ci siamo resi conto del fatto che le nostre istanze politiche e programmatiche rappresenterebbero solo un discorso campato in aria se da parte del potere centrale non si consentisse alle Regioni di partecipare, oltre che con una funzione consultiva, anche politicamente, all'attività del settore delle

partecipazioni statali, del credito, dei grandi movimenti finanziari sui quali si impernia, in definitiva, la programmazione.

Noi stiamo compiendo un grosso sforzo, in questo senso, a livello regionale, con la speranza che a livello nazionale nascano iniziative, direi quasi — senza falsa umiltà — migliori delle nostre. Cioè il nostro impegno regionale ha un senso se a livello nazionale si tiene il passo con i problemi del Paese in forma organizzata, risolutiva; altrimenti esso non servirà che a creare focolai, senza dubbio utili, di idee, proposte ed esperienze in sede locale, ma sarà per il resto destinato all'insuccesso politico, non potendosi pensare ad un quadro di programmazione regionale senza un quadro di programmazione nazionale.

**P R E S I D E N T E.** La ringrazio. Do la parola al presidente della Giunta della Regione Lombardia.

**B A S S E T T I.** Desidero ringraziare la Commissione per aver consentito a me, e indirettamente alla mia Regione, di partecipare in due riprese ai suoi lavori. Credo però che da parte nostra l'usufruire di tale possibilità costituisca una testimonianza concreta dell'importanza che diamo ai lavori medesimi, nonchè ai temi che la Commissione ha scelto per sottoporli a consultazione e a dibattito.

Quindi, anche a nome della Giunta regionale, dirò subito che siamo totalmente d'accordo con le osservazioni avanzate dal Presidente e dal vice presidente del Consiglio regionale nella seduta del 27 novembre; osservazioni che riguardavano alcuni punti fondamentali e strutturali del nostro sistema statale: l'importanza del discorso, del resto sottolineato nei quesiti sulla delega, come modo di armonizzazione tra un'interpretazione formale della Costituzione ed una interpretazione sostanziale; il problema delle leggi-quadro come modo fondamentale per rendere possibile sia un esercizio razionale delle competenze proprie sia, a maggior ragione, l'esercizio di competenze de-

legate; inoltre, per quanto riguarda il discorso della istituzionalizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, il ricorso alla Commissione per le questioni regionali, come istanza di raccordo con il Parlamento, sia nella fase del raccordo con gli organi esecutivi sia nel momento del raccordo con gli organi consiliari per l'importanza della programmazione; l'importanza del tema del bilancio. Vi è stato poi il discorso sui Ministeri, sui quali vorrei tornare specificamente, così come vorrei tornare su una serie di considerazioni riguardanti la Presidenza del Consiglio. Sono stati inoltre trattati i rapporti col commissario del Governo. Da ultima è stata avanzata una proposta, che avevamo concordato e che vorrei sottolineare in questa sede, e cioè quella relativa alla necessità di modificare la composizione della Corte costituzionale, che si accompagna ad un'altra proposta, meno dibattuta ma che sono autorizzato ad avanzare: che cosa si può fare, tornando alle intenzioni del costituente, per l'utilizzo di una delle due Camere in funzione regionale, con particolare riferimento al Senato delle Regioni, tenendo presente che, secondo una interpretazione superficiale, si potrebbe, con qualche modifica della legge elettorale, usare il bicameralismo attraverso un sistema aggiornato alla presenza delle Regioni.

Io mi sforzerò, venendo incontro al desiderio del Presidente della Commissione, di avanzare proposte operative, però è necessaria l'esistenza di un sistema nel quale tali proposte si precisino e si collochino. Allora vorrei sottolineare un altro punto fondamentale, attinente alle indicazioni che l'esperienza fatta fin qui richiama, secondo me, con maggior precisione. I rapporti tra Stato e Regioni sono stati caratterizzati dalla casualità, e credo che nessuno più del Presidente ne sia testimone: avvengono cioè frequenti incontri con il Parlamento, col Governo, con la Commissione interministeriale prevista dalla legge sulle procedure; tutte le mattine sulla mia scrivania piovono telegrammi di Ministri che convocano assessori a questo o a quel settore, ma direi che il tutto è notevolmente casuale.

In secondo luogo, al di là delle buone o cattive intenzioni, esiste l'oggettiva conflittualità dei rapporti Stato-Regione. Direi che l'85 per cento di tali rapporti, tranne quelli col Parlamento — che però sono abbastanza neutrali, cioè di consultazione reciproca — sono improntati a garbata o non garbata conflittualità. Direi anzi che siamo entrati, in tre anni di applicazione dell'istituto regionale, nella spirale di una dialettica che presenta molti aspetti di obiettiva conflittualità; ed io credo che uscire da questa impostazione, o perlomeno tentare di trovare i modi per uscirne, sia preliminarmente al fine di inquadrare delle proposte operative in quella linea strutturale che all'inizio ho brevemente richiamata riconducendomi all'intervento del Presidente del Consiglio regionale. Allora, nello sforzo di individuare una linea concreta di politica tendente al superamento della conflittualità, ci è sembrato di poter individuare due grosse tendenze: una, verso un impegno di coordinamento preventivo dei rapporti, con conseguente ricerca di sedi *ad hoc*, perlomeno funzionali ai fini del soddisfacimento di tale esigenza; l'altra, verso una presenza permanente dell'appello politico in senso tecnico, cioè una istanza di mediazione politica per tutte quelle zone di conflitto che nascono da un motivo di tipo burocratico, o comunque formale (ciò che, a mio avviso, è certamente inaccettabile). Esiste infatti un conflitto intrinseco alla natura della riforma regionale, dovuto al fatto che la Regione è nata sulla base di certi aspetti che lo Stato italiano ha recepito, sia pur riadeguandoli, dalla sua originaria concezione albertina: cioè sulla base di un formalismo di tipo anacronistico trasformatosi in giuridicismo, che dà luogo ad un'organizzazione indubbiamente rigida e quindi, come tale, aliena dal recepire l'essenza del concetto di indirizzo, di coordinamento, che in fondo dovrebbe essere la linea ispiratrice dei rapporti tra il monolitico Stato e queste componenti, le quali non sono con esso in un rapporto gerarchico e quindi non si inquadrano in una linea gerarchica, mentre tutto il nostro ordinamento è organizzato, dal centro alla periferia,

proprio su un'ipotesi gerarchica. Questo fa sì che il nostro rapporto con la burocrazia è e sarà per molti anni, come dicevo, tendenzialmente conflittuale; e se non vi sarà la possibilità di un appello diretto alle sedi politiche, non nella distinzione dei poteri tradizionali ma in una loro integrazione, credo che non usciremo da questa situazione: cioè, o carichiamo il Parlamento di compiti di ritocco legislativo per risolvere una conflittualità che è nata *de iure condito*, oppure manteniamo le Regioni di fronte al conflitto esistente.

Ora in questo quadro vorrei rispondere alla prima domanda facendo un'osservazione. Non v'è dubbio che il parere della nostra Regione, in ordine al modello tradizionale dell'organizzazione centrale o ad eventuali nuovi modelli da suggerire, è che il modello tradizionale, così come si presenta, è congenitamente ed irrimediabilmente vecchio rispetto alla riforma regionale; e, poichè esso non può essere modificato da un punto di vista strutturale, è chiaro che gli eventuali modelli da suggerire devono prevalentemente essere diversi dal punto di vista comportamentale, perchè mi pare che, essendo la struttura dicasteriale costituzionale — giacchè mi sembra che così i Ministeri siano previsti dalla Costituzione — irrimediabilmente verticale (c'è, sì, uno spazio di gioco nell'abolizione di certi Ministeri o nella creazione di altri), il conflitto strutturale tra la concezione delle Regioni come mondi distinti e insieme interni, — in questa strana cosa che è lo Stato regionale, incentrato su una posizione di indirizzo e di coordinamento — e il Ministero che copre tutta la funzione statale, è un conflitto che soltanto nei comportamenti può essere risolto.

Non a caso la soluzione ideale per questo problema è quella di tipo federale, in cui la macchina si pone da un certo livello fino ad un certo livello, per poi interrompersi ed usare gli strumenti regionali come strumenti alternativi.

E quindi ecco la legge, come criterio del diritto di coordinamento, se dobbiamo avere i Ministeri, anche perchè (e questo è il pun-

to) l'assunzione di una logica programmatica non consente a mio avviso, per scelte irreversibili, la distinzione dei compiti secondo lo schema costituzionale per materie o per competenze, il che consentirebbe di risolvere il problema abolendo o quasi il Ministero dell'agricoltura o il Ministero dei lavori pubblici. Perchè a questo punto la programmazione riproporrebbe il problema dei rapporti col Ministero dell'agricoltura per certi aspetti di politica estera.

Quindi, i diversi modelli da suggerire (questo ci sembra un contributo frutto di una certa riflessione) debbono essere prevalentemente diversi modelli procedurali e compartimentali, piuttosto che diversi modelli strutturali. Mi pare che finora la riforma dello Stato si sia invece soffermata (al limite, anche il lavoro di questa Commissione, per scelte non dipendenti da essa stessa ma dalla classe politica) su un tentativo di aggiustamento strutturale (pensiamo ai decreti delegati) e poi su un tentativo di risolvere all'interno di altri accorgimenti strutturali un problema che invece resta comportamentale o procedurale.

Chiedo scusa al Presidente e agli altri componenti della Commissione se qualche volta il mio linguaggio è un po' organizzatorio, ma credo che ci troviamo in una tematica che non può essere ridotta ad un linguaggio giuridico.

Ed allora, da questo punto di vista mi sembra che i punti deboli del modello attuale, sui quali a mio avviso bisognerebbe portare l'attenzione, sono molteplici. In primo luogo c'è il problema dei processi informativi. Si è discusso di molte cose, di istanze casuali, di messa in comune dell'informazione, ma non si è mai parlato, ad esempio, della riforma dell'ISTAT, di creazione di un sistema informativo integrato Stato-Regione. Penso alla integrazione dei dati delle banche, che le Regioni più avanzate si stanno costruendo e alle nostre informative contabili, riferentisi per esempio a strutture di controllo informativo di cui lo Stato si serve (per esempio la Banca d'Italia), accedendo direttamente alle informative sulle nostre condizioni di te-

soreria, eccetera, senza che a fini puramente istituzionali in senso proprio si sia costruita una struttura informativa integrata. Così facendo (voglio fare un riferimento politico molto concreto) lo Stato apre le porte, nei rapporti Stato-Regioni, al para-stato. Non è un caso che tutti i Ministeri che stanno tenendo dei rapporti organici con le Regioni si accingano ad affidare al para-stato, quando non addirittura a terzi, la raccolta dell'informazione. Pensate all'Atlante ecologico affidato all'ENI, pensate ai problemi affidati a strutture come l'IRI, in materia di acque, eccetera, che sono strutture tipiche dello Stato, il cui problema è d'informazione.

Quindi mi sembra che il problema informativo in sede amministrativa riguardi appunto l'ISTAT, le strutture extra ISTAT e le strutture proprie delle Regioni. Debbo dire che la Lombardia, che ha una banca di dati che funziona, non ha mai visto il minimo interesse da parte degli organi dello Stato.

L'Italia è un Paese lungo e potete immaginare che cosa sia successo domenica dalle Alpi alle nostre isole. Ho l'impressione che, invece di convocare i prefetti, una informativa avrebbe potuto essere anche ottenuta usando le strutture regionali, in cui l'informazione diventa mista: di natura puramente amministrativa e di natura politica. Questo mi sembra un punto importante; e sotto questo aspetto credo che ci sia un riscontro nella sede politica per effetto della quale tre organi, a mio avviso, dovrebbero essere invitati a fare un discorso attinente al processo informativo: la Commissione parlamentare per le questioni regionali, per il potere legislativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il potere esecutivo, e le Regioni.

In questo quadro anche il problema dei rapporti con i Consigli potrebbe risolversi correttamente a seconda dei momenti. Quando il Parlamento vuole un'informativa di tipo legislativo, evidentemente nulla osta che la Commissione parlamentare si rivolga direttamente al Consiglio o ai Consigli. È chiaro che, quando la Presidenza del Consiglio dei ministri vuole un tipo di rapporto con l'esecutivo, è più corretto il



rapporto con la Giunta. E quando si muove l'Esecutivo, anche il problema delle maggioranze diventa diverso; quando invece il problema si pone ai tre livelli insieme, il discorso diventa statutale.

Mi sembra che questo risolva implicitamente alcuni problemi sollevati nel punto 2), come, cioè quello concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento. A mio avviso non è concepibile una funzione di indirizzo e di coordinamento senza cercare, prima di tutto, di mettere in comune le fonti dell'informazione. Credo che i nostri bisnonni queste cose le sapessero con chiarezza, perchè in fondo lo stato moderno si regge sull'anagrafe e sulle liste di leva. Non è pensabile che un rapporto sull'indirizzo e sul coordinamento non venga fatto su un sistema di interazioni, su quello che viene raccolto dalla gestione del potere politico periferico e sul confronto, contemporaneamente, con quello che si viene a sapere.

Il caso attuale dell'energia è un caso classico. Operiamo su una tematica che ci accomuna. Prendiamo, ad esempio, il problema dei trasporti: il Governo chiude la circolazione delle auto, ma le linee di trasporto rientrano nella competenza delle Regioni. L'uno e gli altri non hanno un'informazione in comune: noi non sappiamo quale sia la situazione dell'energia e lo Stato non sa quale sia la situazione dei trasporti pubblici. La domenica il Governo chiude la circolazione delle auto facendo ricorso a delle concessioni, di cui nessuno sa se vengano rispettate o meno.

Qui si colloca, per esempio, l'essenza dei risultati che abbiamo ottenuto in materia di introduzione delle Regioni nella compilazione del bilancio. Se c'è buona fede da parte dei due interlocutori, l'aver introdotto le Regioni nella compilazione del bilancio vuol dire avere introdotto le Regioni in quella fase di raccolta delle informazioni sui preventivi di spesa che la ragioneria di solito svolge nella prima parte dell'anno. In questo caso, se ci si dovesse chiamare a discutere delle decisioni senza aver di-

scusso le informazioni il discorso sarebbe chiaramente conflittuale, mentre la partecipazione all'istruttoria consentirebbe una comunanza di lavoro.

Questo discorso riguarda anche certi punti che concernono l'organizzazione del Commissario di Governo, a proposito del quale bisognerebbe sapere se è un organo di controllo. E qui vorrei fare un'osservazione precisa e puntuale: siamo fermi sostenitori del potenziamento del Commissario di Governo (concordando con quanto ha detto l'onorevole Colombo), in quanto organo di coordinamento delle funzioni dello Stato nell'ambito regionale; ma siamo anche convinti sostenitori della necessità che il Commissario di Governo non sia identificato con l'organo di controllo, perchè, l'abbinamento Commissario di Governo-Presidente della Commissione di controllo, di fatto attuato e non so se previsto dalla legge Scelba, snatura completamente la funzione dell'organo di controllo, dal momento che il Commissario di Governo svolge funzione di controllo ma non una funzione di scambio di informazioni e di cooperazione tra Stato e Regioni, e rivela con ciò stesso la pretesa gerarchica e la natura conflittuale dei rapporti che si vogliono instaurare..

Sempre per quanto riguarda il processo informativo, ci sembra che l'altro aspetto sia quello della partecipazione delle Regioni alla utilizzazione dell'informazione. Allora, pensiamo a strutture che sono dello Stato, come l'ISPE, l'ISCO, il CNR, l'Istituto superiore di sanità. Ma siccome subito dopo c'è il discorso della programmazione, è chiaro che dovremmo avere in sede amministrativa un rapporto delle informazioni che lo Stato ha raccolto e raccoglierà, sempre indipendentemente, in apposite sedi, sostanziando così quell'idea che sta nascendo, di rovesciare sullo Stato tutte le informazioni raccolte dalle nostre istanze programmatiche, per le quali abbiamo sempre dichiarato la più assoluta disponibilità.

Secondo noi, qui dovrebbe venir fuori tutto l'*input*, diciamo, di sociologia del diritto utile ai due rami del Parlamento per le modifiche legislative. Se è vero che il

problema del normare è quello di sapere e conoscere quello che si vuole normale, prima ancora di sapere come si vuole farlo, mi sembra che attraverso una collaborazione stretta nella raccolta delle informazioni sui fenomeni sociali (pensiamo, per esempio, ai disastri dell'urbanistica, dove spesso si norma senza avere un'idea esatta del problema nei suoi termini anche quantitativi), potrebbe scaturire un rapporto interessante per il Parlamento, una dialettica che non sarebbe quella frontale, Parlamento-burocrazia, con tutto il sistema di ricatti che oggi si creano.

L'inserzione delle Regioni negli organi dello Stato, attraverso strutture di partecipazione ci porta al punto 8): regionalizzazione degli enti strumentali dello Stato a dimensione nazionale o super regionale. Secondo me la regionalizzazione più interessante è quella degli enti informativi, piuttosto che quella degli enti di gestione amministrativa.

C'è poi, data la carenza degli organismi di cui abbiamo detto, l'esigenza di una costituzione di gruppi ristretti di lavoro, composti da esperti dotati di autonomia di indagine e di proposte in ordine a specifiche materie o gruppi di materie. Mi sembra, cioè, che il metodo dell'*hearing*, da un lato, e quello delle consultazioni avviate dal Ministro del bilancio, dall'altro, potrebbe essere utilmente tradotto, se si prevedesse la formula snella di gruppi di lavoro in due Commissioni parlamentari composte d'intesa con le Regioni, che possano svolgere, non tanto delle indagini conoscitive, quanto delle messe a punto dei problemi. Pensiamo, per esempio, alla tematica delle riforme: sono convinto che uno scambio sistematico di idee sul tema della riforma sanitaria, tra il legislatore centrale e il legislatore periferico, migliorerebbe enormemente la qualità dell'azione legislativa sia vostra che nostra.

Ora, non credo che lo strumento dell'*hearing* o quello dei contatti con i livelli esecutivi siano opportuni; ritengo che, al fine della modifica dei modelli, sia necessaria l'introduzione di una prassi ulteriore che potrebbe anche essere preparatoria dell'*hearing*. Al limite, cioè, questo materiale viene

riversato in una sede (anche per rispetto ai regolamenti parlamentari) nella quale viene recepito formalmente come materiale risultante da un'inchiesta conoscitiva.

Questo per quanto riguarda il processo informativo.

Dicevo che un secondo criterio coordinatore non conflittuale dei rapporti, ci sembra essere il criterio programmatico, ma stranamente, mentre la programmazione dovrebbe essere la naturale sede dell'indirizzo di coordinamento, noi vi abbiamo trovato frequentissime occasioni di conflittualità. A nostro avviso occorre sostituire il coordinamento preventivo politico alla prassi, che si sta pericolosamente affermando, del coordinamento preventivo tra la burocrazia nazionale e quella regionale. Abbiamo avuto a questo riguardo uno scontro animato sia pure sotto la mediazione di un Sottosegretario politicamente sensibile, quale è il senatore Morlino. Comunque, la tensione era tra i nostri burocrati e i burocrati dello Stato; abbiamo corso rischi di conflittualità e di deformazione, ma accade sempre così. Tra i nostri Consigli e l'Amministrazione centrale, lo scontro è del tutto burocratico, ma in questa sede mi sembra che il discorso dovrebbe essere più impegnativo. Da ciò deriva la richiesta della partecipazione delle Regioni alla predisposizione delle leggi statali, direttamente o indirettamente, nelle materie di competenza regionale, con particolare riferimento alle leggi-quadro. La legge-quadro è il momento di programma di tutto un processo; a nostro avviso — e questa è un'altra proposta che faccio a questa Commissione — la sede per una consultazione sistematica tra politici ed esperti e legislatori nella fase di formazione delle leggi-quadro dovrebbe essere propriamente una sede mista Parlamento-Esecutivo, così come è mista di fatto quella da cui nascono le leggi e che è formata dalla collaborazione degli uffici legislativi ministeriali con le Commissioni parlamentari e i vari relatori. Credo che una verifica di questo tipo migliorerebbe la tematica delle leggi-quadro; tale proposta risponde, almeno mi sembra, al

punto 3 (creazione eventuale di idonee sedi istituzionali) e al punto 4.

Vi è poi il problema del coordinamento dell'attività legislativa regionale con l'attività legislativa statale. Non c'è dubbio che la legislazione regionale è scoordinata rispetto alla legislazione statale, vuoi quella esistente, vuoi quella *in pectore*, e ci sembra che una risposta del tipo testè data si muoverebbe anche nella direzione secondo la quale noi non affermiamo una autonomia astratta delle Regioni, ma riteniamo che nello stato regionale anche gli indirizzi debbono avere almeno una sede di mediazione concettuale pre-politica.

Inoltre, vi è il problema della partecipazione della Regione al processo decisionale operativo degli organi statali; cioè è necessario il coordinamento dei processi decisionali operativi delle Regioni e dello Stato. Una gran parte delle materie normate legislativamente, che oggi dà luogo a programmi, magari delegati al Governo o delegati di fatto agli stessi Ministeri sotto forma di regolamento — formula che troviamo anche nei nostri statuti — dovrebbe in qualche modo trovare, sempre in una sede del genere, qualche possibilità di sgorgo sistematico.

La sede individuata ci sembra essere la Presidenza del Consiglio dei ministri o il CIPE o la Commissione esistente attualmente, nonchè i Consigli superiori dei Ministeri; ci sembra infatti che il quesito se le Regioni debbano darsi organi consultivi o non, sia mal posto se lo poniamo nella vecchia maniera, e cioè in contrapposizione agli organi statali. Se noi riconosciamo che in materie di questo tipo, all'interno della volontà politica, è possibile avere conversazioni ispirate a uno spirito di collaborazione, non potremmo non riconoscere che la sede più propria è l'organo dell'Esecutivo o un organo adiacente all'Esecutivo, mentre questa Commissione interparlamentare potrebbe diventare la sede di appello, come lo è stata per i decreti delegati e come si accinge ad esserlo nella verifica delle deliberazioni del Consiglio dei ministri in materia di decreti delegati.

Altro tema importante è la razionalizzazione dei criteri e delle procedure di controllo sugli atti delle Regioni. Noi qui sentiamo l'esigenza di individuare una sede politica, non burocratica, di consultazione preventiva dello Stato da parte delle Regioni in ordine ad atti regionali sottoposti a controllo; è questa una materia importantissima che ha stretti rapporti con la materia legislativa, il cui punto di riferimento e d'appello sembra essere la Presidenza del Consiglio, ma che funziona solo eccezionalmente e più per rapporti politici che non per rapporti di mediazione. Ne conseguirebbe che in quella sede si potrebbe attuare un minimo di uniformizzazione dei criteri di controllo delle diverse Commissioni regionali di controllo sugli atti delle Regioni; problema non drammatico, perchè non credo alla simmetria; credo però che occorra evitare che le prassi prendano troppo piede, perchè altrimenti ne possono derivare conseguenze sul criterio generale costituzionale di uguaglianza dei cittadini. Anche qui il problema riguarda, in prima istanza, la Presidenza del Consiglio, e mi pare che riguardi il punto 5; siamo, infatti, nel campo della funzione del Commissario di Governo. Allora, se noi fossimo già riusciti a rafforzare il processo informativo e il processo programmatico attuando sedi e prassi, il processo più propriamente operativo, cioè quello che in fondo attiene a gran parte della tematica distribuita nelle domande, riceverebbe un supporto notevole, per esempio, per quanto riguarda l'interpretazione della riforma della pubblica Amministrazione come fatto globale coinvolgente la contemporanea responsabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Noi riteniamo che da questo punto di vista le proposte concrete potrebbero essere la valorizzazione del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione come organo di sintesi tecnica delle proposte di riforma, la mediazione della Presidenza del Consiglio per risolvere i problemi di interdicasterialità e, infine, il colloquio con la Commissione parlamentare per le questioni regionali. A noi sembra che la mancata soluzione di alcuni problemi del processo di attuazione dei decreti delegati derivi dal fatto che in buona

fede — supponiamolo — le Amministrazioni dei diversi dicasteri non avrebbero avuto una istanza nella quale recepire una consulenza omogenea o un contributo omogeneo, per un loro riordino finalizzato al tipo di amputazioni che l'intervento della riforma regionale e dei decreti delegati sugli enti strumentali ha inflitto all'organizzazione della pubblica Amministrazione. Dobbiamo dare atto che la pubblica Amministrazione si è mossa in assenza totale dei criteri ispiratori comuni, perchè qualche Ministero ha reagito rinunciando, qualche altro Ministero non ha saputo intervenire, e quindi si sta creando un sistema binario che è come una *selva selvaggia*. Se dobbiamo fare una riforma della pubblica Amministrazione occorre una sede in cui questa dialettica venga razionalizzata man mano che si presenta e in cui si aboliscano i conflitti e si pervenga ad un disegno unitario.

Dobbiamo anche considerare la possibile conseguente costituzione di gruppi di lavoro misti con la partecipazione di burocrati, cosa che non è stata prevista, ma che a mio avviso potrebbe dare risultati interessanti, come il coordinamento delle iniziative di razionalizzazione dell'amministrazione locale, statale e periferica mediante i contatti sistematici tra Commissario del Governo, Regione, organismi rappresentativi regionali ed enti locali. Noi ci illudiamo di adeguare l'organizzazione degli enti locali alla modifica introdotta dalla Regione attraverso una modifica della legge comunale e provinciale, il che è pur fondamentale se non si riescono a fare le deleghe e se non si riesce ad abolire il centralismo nazionale. Però non dobbiamo illuderci troppo, perchè o si arriva ad una riforma che affida alla Regione il compito regolatore dei Comuni, suscitando perplessità di tipo politico, o dobbiamo prevedere che il problema del rapporto tra i tre livelli istituzionali venga canalizzato in modo da essere permanentemente messo a punto. Vi è anche spazio, tra l'altro, per una funzione del Commissario del Governo, oltre che della Regione, alquanto interessante dal punto di vista della riorganizzazione dello Stato, e vi è la vera istanza per la risposta al punto 6, — Organizzazione degli uffici periferici dello

Stato —, che, secondo me, non è materia risolvibile tramite provvedimenti di legge drastici ed uguali. Tenendo presente che, se non vogliamo aspettare tutta una vita la modifica della provincia che la Costituzione prevede debba essere fatta con legge dello Stato, dovremmo avere delle sedi di raccordo, alle quali rivolgerci anche giorno per giorno, perchè non è pensabile che l'organizzazione attuale dei vari Ministeri rappresenti un *a priori* a cui rivolgersi sempre. Per esempio, nel campo dell'agricoltura, a seconda dei rapporti tra legislazione CEE e legislazione regionale sarà definita la natura degli ispettorati provinciali o comprensoriali, a seconda cioè delle scelte legislative che si effettueranno. Quando Giolitti o Donat Cattin aprono un ufficio a Milano ci sarebbe da chiedere in base a quale autorizzazione legislativa lo fanno. Al limite, se ci fosse una sede adatta, senza arrivare al Parlamento, si potrebbe realizzare una istanza di raccordo.

In questo quadro, credo si possano fare delle considerazioni di tipo finale: prima di tutto che la materia procedurale, che tra l'altro è abbastanza estranea alla nostra tradizione di Governo, che è cioè più legata al diritto amministrativo che non alle tecniche del *gouvernement* e che dovrebbe essere introdotta tra le prassi, potrebbe essere la sede di instaurazione di un costume di questo tipo di fronte ad una riforma tanto importante; e che quindi, secondo noi, si potrebbe pensare ad instaurare — ripeto e preciso — una sede in cui i rappresentanti dei due rami del Parlamento, delle Regioni e, tramite la Presidenza del Consiglio, del Governo, possano effettivamente svolgere un lavoro comune; spetterà poi al Parlamento decidere se questa debba avere compiti meramente istruttori o di preformazione di un qualcosa che corrisponda all'intervento puramente legislativo e che, a nostro avviso, dovrebbe essere dotato di strutture tecniche — condizione indispensabile per il suo funzionamento — nonché di mezzi finanziari e che, almeno per tutto il periodo dell'attuazione della riforma regionale, non sarebbe molto facilmente sostituibile. Per contro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrebbe essere identificata come organo di coordinamento preventivo di

tipo esecutivo, evitando che i nostri rapporti vengano frantumati presso i singoli Ministeri, come sta avvenendo oggi, con grave danno sia dell'unità normativa, che interessa il Parlamento, sia dell'unità amministrativa delle Regioni, che vengono, direi, « affettate » dall'organizzazione a pettine del Ministero.

Pertanto il Ministero per le Regioni, il Cipe e il Ministero per la riforma burocratica devono essere ridotti ad unità di comportamento in un colloquio a tre (Regioni, Parlamento, Presidenza del Consiglio) in cui si possa effettivamente discutere della riforma dello Stato.

Allora i Consigli superiori dei singoli Ministeri dovrebbero essere sede di adattamento delle direttive che emanano da quella sede accentrata, in modo tale che, nella problematica di settore, si cali con una certa razionalità il discorso dell'organizzazione amministrativa.

Vorrei poi chiudere su due punti che mi sembrano importanti. Il primo è un tema che diciamo essere stato caratterizzante dell'esperienza dell'amministrazione francese ma che dimentichiamo di portare in sede nazionale, cioè il problema della formazione dei quadri delle nostre amministrazioni. Noi, in Lombardia, stiamo un po' rovesciando l'approccio; infatti, ritenendo che una amministrazione e una burocrazia nuova si fanno con procedure nuove e nuovi uomini, ancor più che con ordinamenti formali diversi, stiamo impegnandoci a fondo per processi di formazione dei quadri regionali. Io credo che se, per esempio, le sedi di formazione dei quadri della burocrazia regionale e statale diventassero comuni (non per imposizione della scuola di Caserta o per mancata approvazione delle nostre delibere che creano appositi organi di formazione, ma per l'affermata superiorità di una scuola di pubblica Amministrazione alla quale noi saremmo ben lieti di mandare i nostri quadri), ci sarebbe una dialettica sulla formazione del personale.

Il secondo punto si riferisce alla legge sul pubblico impiego; noi riteniamo che sia molto difficile fare i discorsi che oggi sono all'ordine del giorno di questa Commissione senza che il problema del pubblico impiego,

anche nei suoi aspetti minori, abbia un chiarimento.

In definitiva non so se sono riuscito ad essere chiaro, ma mi sembra che agli otto quesiti posti sia stata data una risposta. Riepilogando, per quanto riguarda il modello tradizionale dell'organizzazione centrale, cioè le scelte procedurali e comportamentali, mi sembra che la Costituzione abbia già definito i due modelli possibili, quello copernicano e quello tolemaico; relativamente all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, vorrei essere certo di avere saputo porre l'accento non tanto sull'aspetto del potere, quanto sulle premesse reali di esso, rappresentate dall'accesso all'informazione, dallo svolgimento di una funzione di coordinamento ed eventualmente dalla dotazione del personale qualificato per svolgere le premesse effettive di un esercizio di potere e di coordinamento che affermino la superiorità di fatto sui Ministeri; quanto alla creazione eventuale di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regione a livello informativo, programmatico e operativo, l'armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regione può essere realizzata attraverso un certo numero di gruppi di lavoro sistematici e permanenti, che svolgano compiti di raccordo a livello legislativo, a livello esecutivo ed eventualmente a livello organizzativo nei momenti di riforma; sulle funzioni del commissario di Governo, occorre rafforzare l'esercizio della sua natura di punto di raccolta dell'organizzazione statale nel contatto con la dimensione sferica della Regione (altrimenti il pettine s'incrocia male) eliminando le tangente incompatibili con la dimensione propria della Regione, sottraendolo alle funzioni preminenti di organo di controllo, imponendo lo sdoppiamento delle funzioni fondamentali e rafforzando quelle di coordinamento e di raccordo programmatico decentrato; quanto al tema della localizzazione degli uffici periferici dello Stato, la risposta senza dubbio è rappresentata dalla necessità di procedere ad un piano di ricollocazione in senso radicale degli uffici (poichè non si può stabilire tutto *ex ante*, bisognerà stabilire le sedi in cui, con un piano regolatore di facoltà, si riesca ad adeguare il piano stes-

so alle esigenze direttive: certo si potrà prevedere, con una legge quadro, che lo Stato non possa avere più di quattro o più di due livelli in una Regione e poi si determineranno, in funzione della natura della Regione stessa, le collocazioni esatte a seconda delle esigenze regionali) in particolare credo siano da salvaguardare le funzioni e l'utilizzo dei Consigli superiori in raccordo a quelle del Consiglio superiore della Pubblica amministrazione (organo che ci sembra da recuperare più del Ministero della riforma burocratica); sulla regionalizzazione degli enti strumentali dello Stato a dimensione nazionale o sovragionale, occorrerà procedere in tal senso con provvedimento immediatamente successivo, con sottolineatura tuttavia dei suoi momenti decisionali, che sono l'informazione e la programmazione. Noi siamo infatti dell'idea di delegare agli enti locali poteri politici e generali, ma sostanzialmente riteniamo che certi organi speciali di amministrazione strumentale, in uno Stato moderno, siano irrinunciabili; quindi parlare in termini troppo accesi in *pro* della necessità di collocare enti strumentali alla periferia, mi pare problema mal posto, giacchè esso va risolto in termini di razionalizzazione e finalizzazione anche politica del discorso.

Io credo che in questo modo anche il sistema delle leggi quadro e dei decreti delegati potrebbe ricevere, nel rispetto degli indirizzi seguiti, un complemento di qualificazione per cui dopo un periodo che sarà lungo e in cui il sistema binario sarà ineliminabile, avremo creato le premesse per uscire da questa situazione, nella quale stiamo sempre più precipitando, con grave rischio di paralisi per il momento decisionale dello Stato; devo riconoscere, infatti, che è doloroso constatare come proprio le Regioni possano diventare causa di allungamento nel processo decisionale del potere centrale, mentre al contrario, se fossero concretate in modo effettivamente organico rispetto all'intera organizzazione statale, esse potrebbero rappresentare validissimi strumenti di ricostruzione dello Stato.

**PRESIDENTE.** La ringrazio. Lei ha accennato poc'anzi ad un concetto che

è una vera e propria ghiottoneria in questa sede: il funzionamento della seconda Camera come Senato delle Regioni. Quali sono le sue idee in proposito?

**BASSETTI.** È mia convinzione che operando sulla legge elettorale del Senato — oggi non ci sono impedimenti drastici nella Costituzione a questo proposito — si possa far funzionare questa Camera sul tipo di quelle tedesche o statunitensi. Per ora non si può fare perchè la legge elettorale obbliga ad una rappresentanza diretta e generale anche per il Senato; quindi si potrebbe incidere sul corpo elettorale, come del resto si era tentato di fare all'inizio, secondo una prassi che poi si è annullata. Dovrebbero così fare capo al Senato una parte delle strutture intermedie che ho delineato perchè proprie della problematica istituzionale per cui, ad esempio, leggi che richiedono di essere elaborate in sede istruttoria e di studio nei modi cui prima facevo cenno — cioè a mezzo di gruppi di lavoro —, dovrebbero partire sempre per iniziativa e quindi in prima lettura dal Senato, mentre tutti gli altri disegni di legge, per esempio quelli di politica estera e quelli incidenti su grandi temi della politica nazionale, dovrebbero essere di pertinenza dell'altra Camera. D'altronde non c'è nulla che inibisca ciò al Governo — una certa politica in tal senso si è cominciata a vedere —, allora noi avremo anche un personale rappresentativo, non dico specializzato, ma certo con una maggiore conoscenza e passione per i problemi collegati all'articolazione regionale dello Stato, mentre dall'altra parte, riprendendo una precedente tradizione che differenzia il parlamentare della Camera da quello del Senato, avremmo un tipo di personale politico più sensibile ai grandi temi politici.

**PRESIDENTE.** Quindi lei vede attualmente ciò nell'ambito della legge elettorale.

**BASSETTI.** Con una contestuale prassi che accentui le differenze anzichè ot-tunderle.

**M O D I C A**, *senatore*. Vorrei fare tre domande, la prima al presidente Crescenzi, la seconda al presidente Bassetti e la terza ad entrambi.

La prima si riferisce ad un cenno del Presidente della Giunta regionale abruzzese circa la partecipazione di esperti regionali alle commissioni miste istituite dal Ministro Donat Cattin.

La domanda è questa: se non si ritiene che l'esistenza in questa Commissione di un Ministro per il Mezzogiorno, con le attuali funzioni, cioè che soprintende alla gestione di uno strumento operativo assai penetrante nella vita delle Regioni meridionali e nelle loro competenze, come è appunto la Cassa per il Mezzogiorno, non sia in contraddizione col disegno regionalista della Costituzione italiana e se pertanto non si debba, anziché pensare ad una cogestione, giungere ad un superamento di questo strumento, nato in tempi in cui le Regioni non esistevano, attivando invece gli strumenti previsti dalla Costituzione all'articolo 119, cioè contributi speciali erogati direttamente alle Regioni, specialmente meridionali e insulari, per provvedere alle maggiori necessità imposte dagli squilibri esistenti? Se cioè non si debba ipotizzare, nella revisione dell'impianto ministeriale, non soltanto la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno, ma anche dello stesso Ministero o — quanto meno — attribuire una funzione del tutto diversa a questo Ministero, concependolo come un punto di riferimento, una specie di Ministero senza portafoglio, presso la Presidenza del Consiglio rientrante nell'ambito di quelle funzioni che si intende possano spettarle per l'esplicazione delle attività di indirizzo e di coordinamento.

**C R E S C E N Z I**. C'è una prima parte della risposta che è in realtà un chiarimento a quanto ho in precedenza affermato. Mi riferivo all'iniziativa del Ministro Donat-Cattin come ad un esperimento di collaborazione che non sia soltanto occasionale ed episodico, ma sia collegato a problemi reali quali quelli dei progetti speciali, nei quali si sostanzia — o dovrebbe sostanzarsi — l'intervento massiccio della Cassa. Il Ministro Do-

nat-Cattin, nell'istituire questi comitati tecnici, ci consente di seguire l'impostazione del problema, il suo sviluppo in sede tecnica, fino alle decisioni finali; quindi ci dà l'occasione di una partecipazione effettiva non soltanto a livello politico col comitato dei Presidenti delle Regioni meridionali, ma anche attraverso la presenza di tecnici che ci ragguagliano e ci danno tutti gli elementi di giudizio necessari.

Mi riferivo, dunque, a questo esperimento, come ad una forma possibile di collegamento con gli altri Ministeri e con lo Stato centrale, non in particolare con la Cassa.

Lei però pone un problema più importante, una specie di quattordicesimo punto del questionario, nel quale io posso entrare soltanto a titolo personale, perchè fa parte di quei successivi approfondimenti sui quali torneremo, fa parte soprattutto, a mio parere, di una rigorosa impostazione iniziale del problema. Il collega Bassetti, poc'anzi, precisava un punto di vista che mi sembra essenziale acclamare: cioè l'organizzazione ministeriale dello Stato è qualcosa di ineluttabile, di imprecisabile, di immutabile?

Se si risponde affermativamente, allora io credo che ministeri speciali, o agenzie speciali, o istituti (come in effetti è diventato quello della Cassa), potrebbero, in relazione ad un programma di sviluppi concreti dell'economia nazionale, anche essere moltiplicati. Forse vi sembra assurdo quello che sto dicendo. Ma se presupponiamo uno stato immobile, in una struttura verticistica, una struttura che è disancorata, in certo senso, dalla problematica della dinamicità, della mutabilità delle cose dello Stato, allora dobbiamo ipotizzare strumenti di intervento centrale che siano agili, che recuperino l'immobilità di una struttura, che adesso non voglio discutere se sia necessaria o meno. Se invece noi avviamo il riordinamento, la riforma dello Stato verso modelli che siano adattabili — in una elasticità sempre aderente alla piena legittimità, anche attraverso eventuali trasformazioni e modificazioni costituzionali — alle nuove esigenze che la società pone oggi non più a ritmo decennale, ma a ritmo annuale, allora potremmo non avere bisogno di strumenti di questo tipo,

perchè tutta l'organizzazione statale sarebbe basata su questo criterio generale di adattabilità. Si tratta, è certo, di un problema di fondo al quale dobbiamo forse arrivare dopo aver discusso la impostazione generale della riforma dello Stato.

In termini più ristretti: superamento di questo istituto o cogestione? Certo, se ne facciamo uno strumento, come è stato finora, in gran parte suppletivo di quella che è l'ordinaria amministrazione, può essere soppresso senza grave danno. Se invece dovesse diventare (questo lo dirà la prossima legge di rifinanziamento) strumento di intervento statale (non supplementare — badate bene — rispetto a quello delle Regioni, nè di coordinamento per i problemi interregionali), allora questa Cassa, questo Ministero per il Mezzogiorno, avrebbe una sua funzione, almeno nella misura in cui, nella realtà delle cose, non solo nelle proclamazioni ufficiali il Mezzogiorno rappresenta il vero problema dello Stato italiano.

Io sfuggirei un po' alla logica di un ragionamento sulla Cassa, per non ridurre il problema in limiti troppo angusti, trasferendolo invece a livello di riforma generale dello Stato, a livello cioè di quella politica di intervento che lo Stato intende effettuare nei confronti del Mezzogiorno che, come dicevo rappresenta un problema, per tutta la comunità nazionale, non solo per quelle Regioni meridionali che gravitano sull'Adriatico o sul Tirreno.

**MODICA, senatore.** Il presidente Bassetti, parlando del Commissario di Governo, quando ha illustrato il tema dei rapporti tra Regione ed enti locali, ha fatto un cenno alla possibilità che il Commissario di Governo riceva nuove funzioni anche in questa direzione.

Premetto che io sono senz'altro d'accordo circa la previsione di una distinzione del compito del controllo sugli atti della Regione dal compito di coordinamento degli uffici statali affidato al Commissario di Governo. Però il presidente Bassetti ha aggiunto che il Commissario di Governo in questa funzione, distinta da quella di controllo, potrebbe anche avere un certo ruolo nei riguardi degli enti locali.

Ecco, io vorrei chiedere come si può conciliare questo ruolo del Commissario di Governo con la necessità, che mi pare scaturisca dalla stessa impostazione del discorso del presidente Bassetti relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni, di prevedere il coordinamento di momenti unificati della azione a livello della Regione, non tanto in una forma di dipendenza gerarchica degli enti locali nè verso lo Stato nè verso la Regione, quanto in quella forma di indirizzo politico verso la quale bisogna spingere lo stesso rapporto Stato-Regioni. In questo tipo di rapporto, francamente, non riesco a vedere come possa entrare il Commissario di Governo, che invece potrebbe essere riservato esclusivamente all'autorità politica elettiva degli enti locali, della Regione e dello Stato, ma nella sua espressione più alta di Governo e Parlamento nazionale.

**PRESIDENTE.** Completerei la domanda del senatore Modica aggiungendo una mia richiesta, sempre sullo stesso argomento

Mi pare evidente che la funzione del Commissario di Governo, nel parere espresso dal presidente Bassetti come da molti altri Presidenti che abbiamo ascoltato, la si veda nel senso del coordinamento e non del controllo: e per l'articolo 124 della Costituzione tale coordinamento non è solo dell'attività statale della Regione, ma anche coordinamento dell'attività statale con l'attività regionale. A maggior ragione, nel caso di funzioni statali delegate (che per l'ultimo comma dell'articolo 121 della Costituzione devono essere « dirette » dal Presidente della Giunta « conformandosi alle istruzioni del Governo centrale »), la funzione del Commissario di Governo finisce per incidere direttamente sui comportamenti del Presidente della Regione. Ve n'è a sufficienza per comprendere la opportunità che i controlli siano esercitati da organi ben distinti dalla sfera di azione e promozione del Commissario di Governo. Chiedo pertanto: come dovrebbero essere composti tali organi di controllo? e come dovrebbero controllare gli atti « delegati » delle Regioni? Non è precisamente il tema della nostra indagine, ma per chiarezza bisognerebbe dire una parola anche su questo.



BASSETTI. Io risponderei alla segnalazione fatta dal senatore Modica con tre esempi, per uno dei quali mi ha dato lo spunto il presidente Oliva: ristrutturazione delle province; prezzi e provvedimenti di questi giorni (voi sapete che in tutta Italia i prefetti hanno convocato i sindaci); le deleghe.

Sono assolutamente convinto che ci deve essere, tra enti locali e Regioni, lo stesso tipo di rapporto che noi chiamiamo tra Regioni e Stato, un tipo di rapporto che chiamerei di partecipazione a livelli diversi a un disegno organico, esplicitato nel programma, nell'indirizzo che la collettività nazionale dà a tutte le sue parti, ivi comprese le amministrazioni centrali, perchè solo così si recupera il concetto della vecchia dimensione garantista, dell'amministrazione sottoposta alla legge, che in fondo abbiamo un po' perso tutti di vista, nell'erroneo convincimento che la legge è lo Stato mentre la legge è al di sopra dello Stato.

Ora, mi pare che noi abbiamo questa concezione, è del tutto prevedibile che la materia dei rapporti tra gli enti locali e le Regioni tocchi quelle dei rapporti tra gli enti locali e lo Stato, e tra le Regioni e lo Stato. E qui siamo nella realtà; perchè se noi oggi non riusciamo a fare le deleghe, non riusciamo, in certi casi, a fare una legge-quadro sulla assistenza (cito esempi molto concreti), non riusciamo a fare la riforma della finanza locale, è perchè, nel rapporto tra le Regioni e gli enti locali, emerge l'ombra dello Stato, non soltanto della legge nazionale, che volutamente io tengo distinta, ma anche della Amministrazione. Basta pensare, dato che non siamo uno stato federale, ai provvedimenti di ieri; e noi chiederemmo allo Stato di ricordarsi che per certe soluzioni politiche molto meglio si sarebbero comportate le Regioni che non le prefetture. Però è chiaro che, per esempio, l'attuazione di un provvedimento in termini di rapporti di polizia oggi vedrebbe accomunati i vigili urbani e gli agenti di polizia della strada, mentre la Regione non ha poteri.

In questa triangolazione vi è, ad esempio, la questione della ridefinizione dei confini delle province. Le province sono un'ammi-

nistrazione, ma sono anche la manifestazione periferica dello Stato. E, in materia di urbanistica, noi ci stiamo avviando verso una riorganizzazione delle dimensioni provinciali.

Ora, io che cosa auspicherei? Auspicherei un Commissario di Governo che, appunto perchè spogliato della sua veste di ex prefetto (perchè questo è il problema), svolga un ruolo di interprete di alcuni interessi generali, che in questo caso potrebbero essere gestiti anzichè fissati; si tratterebbe di contenere, per esempio, gli interessi della comunità nazionale, con quelli delle comunità locali e della comunità regionale in materia di riorganizzazione delle circoscrizioni e dei comportamenti relativi. Faccio un caso concreto. Noi, per esempio, abbiamo fatto una legge per l'accorpamento dei comuni. Ebbene, in sede di controllo, l'organo centrale (la lettera era del Commissario, ma tutti sapevamo che era il Ministero) ci ha imposto una soglia minima di tremila abitanti. Noi non avevamo nessuna obiezione da fare e di buon grado abbiamo previsto in un articolo questa condizione. In sostanza, la preoccupazione dell'interesse generale, che attiene agli 8.000 comuni (chè sono tanti in assoluto) e che per noi era quella dei 1.500, coincideva in pieno e in un certo senso avrebbe potuto porsi come strumento di riferimento in una dialettica, domani, tra una Regione che volesse accorpare pesantemente e dei comuni che volessero frazionarsi pesantemente. Cioè il richiamo dell'interesse generale potrebbe acquisire, nella figura del rappresentante del Governo nella sua totalità, non dico un aspetto di mediazione, ma quello di un raccordo a nostro avviso utile e tendente allo snellimento della procedura, sempre che l'ipotesi sia quella della fine del rapporto di conflittualità. Ossia: via il prefetto, ma non via lo Stato. Questo in certo senso potrebbe essere lo slogan: via la concezione prefettizia dello Stato, ma non via la concezione consultiva di esso.

Io credo che l'interesse della Regione sia anche di natura politica. Perchè ci possono essere momenti in cui lo scontro di interessi tra le Regioni e gli enti locali, senza possibili mediazioni, può trovare nella presenza di

un'istanza politico amministrativa un momento decongestionante corretto, mentre di fatto noi oggi lo troviamo scorretto, come quando la telefonata del prefetto serve per far bocciare la delibera presa in Consiglio regionale per timore di affrontare l'opposizione. Questo è un quadro scorretto, mentre un'istanza di consultazione è la stessa che noi chiediamo in Parlamento e, al limite, chiediamo al Ministro delle Regioni. Cioè, non partiamo dal presupposto di aver sempre ragione nel rapporto con lo Stato, ma credo si possa dire che, non necessariamente, la Regione o gli enti locali hanno reciprocamente sempre ragione nei rapporti tra di loro.

Quando lo scontro è bilaterale, indubbiamente, la mediazione diventa più difficile. Mi rendo conto che ci sono le forze politiche, cioè che ci sono altre istanze di mediazione, ma ritengo che, in uno Stato bene organizzato, debbano esserci circuiti di mediazione come, in una giustizia bene organizzata, ci sono organi consultivi o di appello che presiedono a queste funzioni.

Quanto alla richiesta del nostro Presidente su come il Commissario del Governo si colloca in una funzione di collegamento e non di controllo, posso dire che è fatale che se si sceglie il livello regionale come livello di controllo di legittimità, e non di merito, i problemi di omogenizzazione dei criteri dovrebbero essere affidati alla legge.

Confido però che l'esigenza di ipotizzare una consultazione in materia di esercizio dei controlli, soprattutto se si tiene presente che qualche forma di controllo lo Stato lo esercita sulle Regioni e sugli enti locali (pensiamo ai controlli sul Commissario del Governo e pensiamo — domani — ai controlli sul Presidente in quanto autorità delegata) ci possa essere. Convengo cioè sul fatto che ci possano, magari, essere organi collocati presso la Presidenza del Consiglio (non però a livello di Commissario di Governo, per ovvii motivi) in un foro diverso, anche se la natura potrebbe essere omogenea, all'interno dei quali questi problemi squisitamente amministrativi possano essere esaminati, magari in sede di verifica *ex post* della casistica, per vedere se questa dà luogo ad inconve-

nienti sistematici. Non dico di mettere questi problemi al fuoco della mediazione diretta, che va riservata agli organi politici; però, il fatto di trovarsi due volte all'anno per verificare i casi che, pur se risolti, hanno dato luogo a perplessità, potrebbe essere molto costruttivo per meglio organizzare e rendere funzionale l'intera materia dei controlli.

**PRESIDENTE.** Il punto delicato è appunto quello del controllo sugli atti delegati della Regione, che sono atti giuridicamente pertinenti allo Stato, emessi però dalla Regione.

Fino a che la delega resta « delega » e non diventa « attribuzione di competenza » in modo da assimilare gli atti regionali delegati agli atti regionali amministrativi propri, il controllo sembra dover essere, necessariamente, concettualmente diverso, perchè sugli atti propriamente regionali il controllo è di sola legittimità, mentre sugli atti delegati della Regione lo Stato conserverebbe, come delegante, il diritto al controllo anche di merito.

**BASSETTI.** Certamente il Presidente, e credo anche il senatore Modica, sono al corrente del caso suscitato dal disegno di legge n. 2244 Camera sulle direttive della CEE. Si tratta di un problema grossissimo perchè questa legge è servita di alibi al Ministero dell'agricoltura per dire che si trattava di atti dello Stato: essendo noi legati dal Trattato di Roma alla CEE, e poichè non si hanno garanzie sufficienti che le Regioni rispettino gli impegni che lo Stato ha assunto in nome proprio, si sono tolti tutti i poteri alle Regioni.

C'è stato, dunque, il tentativo di sottrarre alle Regioni tutte le competenze in materia di agricoltura tramite la giustificazione della delega come unico strumento che, attraverso la possibilità di revoca, offre garanzie sufficienti.

Sono convinto che questo problema è molto importante e che, in definitiva, è stato lasciato aperto dal costituente; a mio avviso, però, è la legge di delega che potrebbe, per

certi versi, introdurre la necessità di organi e sedi da crearsi *ad hoc*.

Ho già detto, ed altri colleghi hanno convenuto con me, che noi siamo contrari al potere di surroga anche in forme che non siano troppo drammatiche; altri ritengono invece che si debba attuare quanto previsto dalla Costituzione. Ripeto, io ritengo che il ricorso a forme il meno possibile drammatiche sia l'unico modo per consentire una garanzia al delegante che apra spazio al delegatario, altrimenti fatalmente il controllo diventa un controllo *ex ante*.

A questo punto, signor Presidente, mi fermo.

**MODICA**, *senatore*. Devo rivolgere una domanda per così dire comune, ai nostri ospiti. Prendendo spunto da questo accenno alle direttive comunitarie desidero dire che il centralismo dello Stato non nasce solo dallo Statuto albertino e da una certa tradizione del nostro diritto amministrativo, ma ha radici in quella che noi chiamiamo la struttura del Paese e queste radici si fanno sentire con forza e contrastano il processo di decentramento dello Stato.

A proposito dei rinnovamenti enunciati dai rappresentanti regionali, anche questa sera si è messo in discussione non soltanto un nuovo assetto costituzionale, ma si è fatto riferimento proprio a queste radici; nè mi pare si possa pensare che sia sufficiente disegnare un certo sistema di rapporti, così come illustrato da Bassetti, per vincere la battaglia contro il centralismo.

Le Regioni sono sorte anche perchè, alla origine, c'è stato un determinato moto di forze sociali che hanno posto certe rivendicazioni di strutture che sono state alla base della successiva spinta politica.

I problemi che oggi dibattiamo esigono una spinta politica, se non superiore, almeno pari a quella che è stata esercitata in passato affinché le Regioni nascessero: si tratta oggi di giocare il loro destino. Non è stato, infatti, sufficiente farle nascere nel 1970: ora occorre garantirne lo sviluppo, in un determinato sistema costituzionale!

A questo punto la mia domanda è la seguente. Per poter determinare un movimen-

to in questo senso, l'impegno delle forze sociali e politiche disposte ad operare un procedimento di definizione di un modello moderno e democratico nella sua struttura interna può essere sufficiente, oppure occorre qualcosa di più?

Il collegamento tra le varie proposte di riforma della pubblica Amministrazione corrisponde ad istanze di rinnovamento tali da rendere effettivamente partecipi ad esse le grandi masse popolari, senza le quali l'anzidetto rinnovamento si può prognosticare quanto mai difficile?

Non si dovrà seguire, come metodo di ricerca, non tanto quello di definire modelli, quanto quello di individuare punti di riforma delle strutture sociali ai quali ancorare le proposte di riforma della pubblica Amministrazione? Per intenderci, cioè, su quello che dovrà essere il Ministero della sanità, si dovrà partire dalla analisi di un modello attuale o dalla progettazione di un modello diverso o piuttosto dalle esigenze della riforma sanitaria poste dal movimento dei lavoratori e dalle rivendicazioni popolari?

Per esempio, per definire cosa dovrà essere il Ministero dell'agricoltura, si dovrà partire da modelli contrapposti o piuttosto dalla analisi delle condizioni drammatiche delle campagne o delle istanze del movimento contadino?

**PRESIDENTE**. Mi permetto di osservare che, sotto un aspetto formale, la soluzione è obbligata perchè, anche partendo dall'indagine sulle condizioni o sui problemi da affrontare (come suggerisce il senatore Modica), ci troveremo pur sempre di fronte alla norma costituzionale che prevede l'articolazione del Governo in Ministeri, di cui i Ministri sono individualmente responsabili. Questo è il fatto. Ai Ministeri è legata la disponibilità dei fondi di bilancio e la responsabilità politico-amministrativo-contabile che si esprime nella firma del Ministro, tanto è vero che i Ministri senza portafoglio questa disponibilità di bilancio non l'hanno, ed il Presidente del Consiglio non ha responsabilità contabile propria perchè gli manca un suo stato di previsione, una sua disponibilità. Quindi, già l'incarico del Ministro sen-

za portafoglio rappresenta una ricerca di evasione dalla rigida regola dell'organizzazione ministeriale, e tenderebbe più verso il concetto di un Governo di gabinetto, di indirizzo, che non verso il concetto della responsabilità amministrativa, come invece è messo in evidenza dall'impalcatura del bilancio dello Stato.

Ora bisogna vedere se, sull'esempio di questo *escamotage* dei Ministri senza portafoglio, si possa costruire un tipo di attività dello Stato che non sia necessariamente legato all'istituto del « Ministero » concepito come centro di responsabilità contabile.

**MODICA, senatore.** A questa domanda lo Stato italiano ha risposto da qualche decennio, perchè ha dovuto inventare strutture diverse da quelle dei Ministeri; e, se non l'avesse fatto, non sarebbe intervenuto nella economia nazionale.

**PRESIDENTE.** Sentiamo allora i rappresentanti regionali, se credono di dover replicare.

**CRESZENZI.** Vorrei dire qualcosa, più che dare una risposta, perchè questo è un dialogo aperto che speriamo non si chiuda tanto presto. L'impegno delle forze sociali e politiche è un dato connaturale, un fattore imprescindibile dalla politica; io però non trascurerei la tentazione di difendere la supremazia del potere politico, inteso in senso proprio, gestito dalle forze che al potere politico accedono attraverso il sistema democratico. Cioè, l'impegno delle forze sociali è il fattore che alimenta l'impegno politico; ma non possiamo attribuire alle forze sociali una responsabilità di gestione del potere, altrimenti avremmo creato le premesse per una grande confusione, dalla quale poi nascerebbero tipi di gestione del potere autoritario assoluto, contrario al modello democratico che vogliamo perfezionare.

Penso allora che tutto questo grande problema sia stato evidenziato in termini di organizzazione teatrale da una certa spinta di base, ma in effetti è un problema che era presente alla nostra democrazia fin dalle ori-

gini: il concetto del decentramento e del regionalismo, infatti, ha radici ben anteriori ai momenti critici di quattro o cinque anni fa. E allora, in questa prospettiva, dobbiamo indirizzarci verso una proposta di modelli astratti oppure verso una proposta di modelli risultanti dalle istanze, dalle spinte sociali? Forse qualcosa di diverso dall'uno e dall'altro, cioè una proposta di modelli che si faccia carico delle istanze sociali ma abbia anche una capacità di sviluppare proposte ulteriori, in quanto nasce da problemi già esistenti, nasce — direi quasi — da problemi che non hanno avuto soluzione, mentre altra è la proposta di soluzione. Le grandi tensioni sociali nascono per cercare una soluzione: alle forze politiche spetta di trovarla; e allora possiamo intuire un modello che non sia la traduzione in termini operativi della spinta sociale ma sia l'intuizione delle esigenze sociali di domani o dopodomani, dell'avvenire cioè, più che di oggi o, tantomeno, di ieri.

Chiedo scusa se sono stato astratto. Vorrei condurmi in concreto al principio che la riorganizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni non deve essere visto come un momento di contestazione dello Stato bensì come un momento evolutivo: almeno questa è l'immagine che vorrei si realizzasse. Ora questo nostro modello si deve porre in funzione di attuazione costituzionale, che può essere anche modificato attraverso le normali, legittime procedure, ma non deve sconvolgere troppo il quadro, altrimenti apriamo un discorso del tutto diverso.

E, per venire a qualche esempio, nella struttura dei rapporti tra l'Italia e gli altri Paesi — problema della CEE e dell'agricoltura — abbiamo due modi di procedere: o cambiare addirittura certi presupposti giuridico-costituzionali, per dare alle Regioni poteri propri, oppure conferire alle Regioni stesse un potere diretto per quanto riguarda l'attività amministrativa, senza ledere quelli che, in via di principio, sono poteri riservati allo Stato; come, ad esempio, quello di concordare con altri Stati direttive, indirizzi e così via.

Ora, dov'è che si è verificato un sensibile blocco del decentramento? Credo non tanto

sulle linee di principio, cioè nel senso che lo Stato abbia rivendicato a sé l'esclusività delle trattative con Stati esteri o la definizione di accordi comunitari, quanto nel fatto che esso, prendendo a pretesto questa difesa dei principi, abbia voluto travalicare le sue competenze ed imporre alle Regioni anche una riserva di competenza circa gli atti amministrativi di attuazione delle direttive comunitarie.

Penso che non sia antiregionalista un discorso di questo tipo: alle Regioni può competere l'attuazione delle direttive comunitarie nei margini di facoltà interpretativa che tali direttive possono concedere. Così pure lo stesso tipo di partecipazione che le Regioni rivendicano a livello di legislazione nazionale potrebbe essere rivendicato e attuato a livello di definizione delle normative di carattere comunitario, senza con questo sconvolgere il sistema. Esso, quindi, un livello di collaborazione e di cooperazione delle Regioni con la CEE che non sovrasta lo Stato, anzi lo salvaguarda, ma attraverso una giusta dimensione nazionale. In questo modo si potrebbe realizzare ugualmente un modello di rinnovamento che non sia espressione di una spinta di base contro lo Stato, ma espressione di uno sforzo di evoluzione dei vecchi modelli in rapporto alle esigenze di oggi.

Mi sembra che abbiamo prima sfiorato, parlando della Cassa per il Mezzogiorno, lo stesso argomento. Questi modelli devono essere, quanto più possibile, aderenti agli obiettivi programmatici. Quindi il discorso sulle riforme si pone come discorso di preliminare importanza: non possiamo, cioè, ristrutturare questo Stato, questa Amministrazione statale, se non si instaura, per i settori di più urgente attualità, anche un discorso serio ed attuale sulle riforme.

È un po' quello che, per molte materie, si può riferire alle leggi quadro, di cui parlava il presidente Bassetti. È impossibile ipotizzare questo coordinamento delle funzioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, se non poniamo mano ad alcune delle leggi quadro più urgenti.

**PRESIDENTE.** La ringrazio e do la parola al presidente Bassetti.

**BASSETTI.** Credo che il senatore Modica mi abbia invitato a nozze chiedendomi delle precisazioni. A mio avviso, però, per dare una risposta che non sia troppo lontana da quella giusta, bisogna assumere gli stessi schemi in cui si è mosso, mi pare abbastanza classicamente, il senatore Modica. Ritengo tuttavia che, anche usando gli schemi di analisi politica, si problematizzi molto il problema. A mio avviso, cioè, là dove si dice che il centralismo nasce dalle strutture, si fa un'affermazione storicamente vera. Naturalmente, non è vero che il decentramento nasce solo dalla classe operaia o da altri rapporti di produzione, perchè semmai il quesito è (e qui mi pare molto giusta l'osservazione di Crescenzi) se il decentramento può nascere da una visione di illuministica razionalità e se può trovare domani forze anche diverse aggiuntive, in un momento storico al quale si riferiva il senatore Modica. Questo mi sembra il punto importante.

Noi, cioè (e qui credo di dover parlare come Presidente di una Giunta di centro-sinistra) mettiamo in discussione la radice del decentramento e dobbiamo fare un discorso molto preciso. Mettiamo in discussione l'equilibrio di oggi non illuministicamente, ma convinti che esistono forze, che un centro-sinistra corretto interpreta, che spingono in direzione anticeutralista. Non credo, quindi, che si possa dire che solo le forze del 1968 spingevano: anche oggi altre forze possono spingere; secondo me, il movimento di forze sociali-politiche, che sostengono all'interno di questo conflitto lo scontro (che è sempre fatale), è tripartito. Vi sono cioè forze diverse che premono nella direzione del cambiamento e c'è un terzo incomodo, a sua volta legato ad altre forze, al quale è collegata una parte della resistenza burocratica e, a mio parere, anche una parte della resistenza culturale. Pertanto, la ricerca di modelli non è fatto illuministico, ma è un contributo strumentale, perchè il disegno delle spinte diventi egemone. Direi che, al

limite, sia un compito dell'intellettuale organico. E mi sembra che una delle carenze delle forze regionaliste sia rappresentato dalla mancanza, alla lunga, di un modello, che è di ingegneria istituzionale, e cioè pur sempre un fatto tecnico. Anche l'acqua quando passa da una parte ad un'altra segue delle leggi tecniche: si serve del tubo, delle saracinesche, senza perdere le sue caratteristiche naturali, nella misura in cui, passando attraverso il tubo o la saracinesca, esprime tuttavia la sua gravità.

Ora, mi sembra che il modello di ingegneria istituzionale che andiamo precisando sia strumentale rispetto all'affermazione di un certo esito dello scontro. Qui c'è un vincolo che noi abbiamo accettato ed è costituito dal diritto sancito dalla Costituzione. Allora il problema è quello di comporre il conflitto all'interno di un disegno giuridico; e per questo considero molto importante un'occasione di confronti di questo tipo.

Mi sono spesso trovato a dire che l'avversario è la burocrazia, non perchè credo che la burocrazia sia l'avversario politico, ma perchè essa viene usata come diaframma entro il quale una forza politica riesce ad essere debole rispetto a chi resiste. A mio avviso, chi attacca deve sapere attaccare in termini di proposte giuridicamente valide. E da questo punto di vista, mi sembra che il rapporto debba essere strutturale. Non sono d'accordo con Crescenzi quando dice che nella sua Regione non esistono strutture: le strutture esistono, magari si chiamano latifondi, arretratezza, stato borbonico, alleanze (certe alleanze storiche hanno creato il problema del Mezzogiorno). In una Regione come la Lombardia siamo convinti che, per rendere efficiente un disegno di ingegneria istituzionale fortemente decentrato, quindi democratico, sono importanti due cose: una scelta concettuale e il fatto che oggi le strutture della domanda stanno per eguagliare le strutture dell'offerta. Questo mi sembra fondamentale per chi organizza la domanda in un mondo moderno, e ciò naturalmente quando non arrivano le crisi tipo quella attuale, perchè in tal caso il disegno viene compromesso in quanto si rafforza il potere dell'offerta.

Perciò siamo convinti che l'interesse ad un trasferimento strutturale dai consumi privati ai consumi sociali può trovare alleate quelle forze strutturali che erroneamente abbiamo considerate alleate del disegno centralistico dello Stato. Dico questo perchè sono del parere che il momento politico che attraversiamo è delicatissimo, in quanto si sta determinando una crisi paurosa del nostro Stato come modello amministrativo (in fondo, uno Stato che dovesse ricorrere al razionamento della benzina andrebbe incontro a guai operativi gravissimi, e lo sappiamo tutti) Per questo ritengo che, in questo momento, l'alleanza intorno al tema della riforma istituzionale possa in certo senso essere larga, anche se la destinazione del risultato nel conflitto sociale potrà essere poi tema controverso tra le diverse maggioranze. Nondimeno credo che oggi l'intento di comporre in un certo senso quello che è reazionario, che si allea intorno al malinteso garantismo politico, finisca col riuscire. Perciò mi sono sforzato di proporre modelli che, appunto, essendo larghi, ci consentano non tanto di prevenire le spinte, quanto di fare in modo che queste spinte, quando si verificano, vengano in qualche modo incanalate in un ordinamento che abbia un minimo di elasticità per riceverle, comporre, non annullarle.

Questa è una posizione moderata, che non vuole essere rivoluzionaria. Ed in questo senso faccio un appello accorato anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, perchè sono convinto che, aprendo canali di mediazione, in realtà riceviamo e soddisfiamo quelle spinte che sono irresistibili. Oggi non possiamo arroccarci su strutture che sono fuori di un disegno democratico e che perciò sono in difesa dell'inefficienza centralista.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro chiusa la seduta

*La seduta termina alle ore 18,45.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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