

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

4ª SEDUTA

GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1973

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 67, 74, 76 e <i>passim</i>	ARMAROLI	Pag. 83, 88
FRANCHI	87, 88, 90	DAGNINO	69, 87
GAVA, <i>ministro per l'organizzazione della</i> <i>pubblica Amministrazione</i>	67	FANTI	77, 81, 85 e <i>passim</i>
MODICA	84, 86, 87	FERRARI	89
TRIVA	85	MACCHIAVELLI	70, 85
		ROSSINO	73
		TIBERI	74, 75
		TULLI	76, 88

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i Presidenti della Giunta Dagnino, del Consiglio Macchiavelli e il Vice Presidente del Consiglio Rossino, per la Regione Liguria; i Presidenti della Giunta Tiberi e del Consiglio Tulli, per la Regione Marche; i Presidenti della Giunta Fanti e del Consiglio Armaroli, il Vice Presidente del Consiglio Felicori e l'Assessore Ferrari, per la Regione Emilia-Romagna.

La seduta ha inizio alle ore 9,40.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione dei rappresentanti delle Regioni Liguria, Marche, Emilia-Romagna ».

Comunico che la Regione Calabria — la cui audizione, secondo l'annuncio diramato nella seduta del 6 novembre, avrebbe dovuto essere effettuata in data odierna — ha giustificata la sua forzata assenza e sarà ascoltata in una successiva seduta.

Ringrazio della loro presenza sempre gradita, e reciprocamente utile, il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione, senatore Gava, ed il Sottosegretario di Stato onorevole Azzaro, che rappresenta il ministro per le Regioni senatore Toros. Mi sia consentito, con tutta la cordialità affettuosa che gli dobbiamo, esprimere al ministro Gava, colpito da un lutto così grave, i sentimenti della nostra fraterna solidarietà. Egli ci precede nella saggezza dell'età, e noi ci sentiamo particolarmente toccati dal suo dolore per una perdita che ha segnato nella sua vita un giorno estremamente triste.

Voglio sperare che il nostro sentimento di colleghi e di estimatori possa in qualche modo confortarlo ed animarlo, anche nell'impegno della vita politica, a superare questo momento così difficile per lui.

GAVA, *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.* Ringrazio il Presidente Oliva per le sue espressioni e per l'augurio di potere, continuando nel mio lavoro, attenuare il dolore nell'assolvimento dell'impegno derivante dal mandato politico che mi è stato affidato.

PRESIDENTE. Alle delegazioni regionali porgo un saluto cordiale, non senza sottolineare che siamo, con quello di oggi, al terzo incontro con le Regioni. Come loro hanno potuto apprendere dai resoconti delle precedenti sedute, il ministro Gava si è riservato di intervenire dopo l'audizione delle rappresentanze regionali, appunto per poterne tirare le sue conclusioni.

Mi corre l'obbligo, a questo punto, di porre l'accento su un argomento di ordine burocratico ed organizzativo. Tutte le sedute dell'indagine vengono stenografate: ed è nostra intenzione, naturalmente, diramare tutto il materiale che scaturirà dal nostro comune lavoro. Al riguardo la diligente segreteria della nostra Commissione mi ha ricordato — tra il serio ed il faceto — che i nostri ospiti, per quanto membri eletti dei Consigli Regionali, non godono dell'immunità parlamentare per quanto dicono in questa sede. È perciò desiderabile che i resoconti stenografici siano riveduti dai diretti interessati. Dico questo perchè ci teniamo alla esattezza del pensiero che viene esposto e perchè, d'altro canto, è questa una procedura che noi parlamentari pratichiamo regolarmente: ritengo perciò che, a maggior ragione, e per un doveroso riguardo nei loro confronti, venga osservata anche per i loro interventi.

Contemporaneamente siamo costretti a pregarvi di collaborare affinché il lavoro di revisione e di pubblicazione successiva non si prolunghi troppo nel tempo. Si sono verificati, infatti, casi in cui i resoconti stenografici, una volta consegnati agli oratori interessati, non sono stati più rispediti oppure sono stati restituiti con molta lentezza. Noi parlamentari, ad esempio, abbiamo un termine di sei giorni; pregherei lor signori di rispettare lo stesso termine. Diversamente saremmo costretti a procedere oltre, sia pur

precisando che il testo riportato non è stato corretto, o rifacendoci ai resoconti somari.

Ciò premesso, desidero sottolineare anche (per l'esperienza delle due precedenti sedute) che l'appunto diramato sui principali problemi concernenti il riordinamento della pubblica Amministrazione come conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni non intende in nessun modo suggerire soluzioni date per scontate, nè tanto meno imporre un limite alle dichiarazioni che potranno essere espresse nel corso della discussione. La precisazione è doverosa perché da taluno si è interpretato il documento come se, da parte della Commissione o della Presidenza, venissero indicate e suggerite determinate soluzioni per i vari problemi in esame.

Desidero chiarire che una tale intenzione non vi è mai stata. Si è voluto soltanto segnalare, in modo abbastanza organico, un complesso di problemi, legati l'uno all'altro non solo dalla destinazione concettuale ma anche dall'obiettivo di un miglior funzionamento delle Regioni e dello Stato. Pertanto il documento vuol essere un semplice inventario di argomenti e nel tempo stesso una provocazione su alcune questioni a tutti note: alle quali, peraltro, potranno essere aggiunte, nell'ambito dell'audizione, tutte quelle riflessioni ed estensioni di argomenti e soluzioni che si riterranno opportune.

Fatta questa doverosa precisazione, do senz'altro la parola al Presidente della Giunta della regione Liguria, Dagnino.

DAGNINO. Ringrazio il Presidente Oliva, il Ministro Gava e l'intera Commissione per averci offerto questa ulteriore occasione di stabilire un altro punto di contatto e di lavoro comune tra Parlamento e Regioni. È mia intenzione porre l'accento su alcuni argomenti in maniera abbastanza concisa, cercando di sottolineare i punti che a me sembrano più interessanti della problematica contenuta nell'appunto di cui ha parlato in precedenza il Presidente Oliva e che ci è stato trasmesso dalla segreteria della Commissione.

Il primo di questi punti attiene alla necessità del completamento del processo di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in relazione alla sostanziale parificazione delle competenze amministrative delle Regioni a statuto speciale e di quelle a statuto ordinario. Sulla base della esperienza dei contatti che abbiamo avuto durante questi primi anni di vita delle Regioni a statuto ordinario, ci sembra di poterci dichiarare favorevoli a questa sostanziale parificazione, anche se riconosciamo che le Regioni a statuto speciale, in relazione a talune peculiarità che le contraddistinguono, può essere conservata una certa diversità di competenze e di strutture.

Comunque, quando ci troviamo di fronte alla espressione « sostanziale parificazione », ci troviamo praticamente d'accordo. Abbiamo ormai maturato delle esperienze comuni con tutte le Regioni, abbiamo avuto riunioni comuni sia in sede di esame del bilancio di previsione dello Stato per il 1974, sia in sede di Commissione interregionale per la programmazione economica e dobbiamo dire che lo Stato guarda, a nostro parere, in modo unitario e complessivo alle Regioni. Conseguentemente, ripeto, salvo determinate peculiarità che le Regioni a statuto speciale possono e devono mantenere, in relazione anche alla loro localizzazione nel contesto nazionale, siamo favorevoli a questa « sostanziale parificazione ». E diciamo subito — anche se può sembrare un qualcosa di scontato ed ovvio — che tale parificazione la vediamo in chiave di accrescimento dei poteri delle Regioni a statuto ordinario fino a raggiungere quelli di cui sono dotate le Regioni a statuto speciale.

Noi vediamo che per quello che attiene alla finanza regionale, per esempio, oggi le Regioni a statuto speciale possono fare ricorso, oltre che a varie altre fonti di finanziamento, anche in una certa misura a tributi propri; per quelle a statuto ordinario occorre rifarsi invece al disposto dell'articolo 8 della legge finanziaria regionale numero 281 del 1970 — e pertanto ad un sistema di finanza derivata — e dell'articolo 9 della suddetta legge, relativo al fondo per

i programmi regionali di sviluppo, che viene peraltro distribuito fra tutte le Regioni. Questi ed altri elementi ci inducono dunque a ritenere di essere nel giusto quando esprimiamo l'opinione della opportunità di una sostanziale parificazione.

Passando a considerare il tema della opportunità del riordinamento della pubblica Amministrazione in conseguenza della attuazione dell'ordinamento regionale e delle possibilità offerte dal ricorso all'istituto della delega per certi fini, devo rilevare che noi riteniamo, in generale, che ci debba essere un riordinamento della pubblica Amministrazione, tanto al centro quanto in periferia, che tenga conto della riforma in senso regionale dello Stato. E ci permettiamo anche di esprimere l'opinione che quanto in questo senso si è fatto finora, soprattutto per quanto attiene alla riorganizzazione dei ministeri, non sia sufficiente, e talvolta non sia neppure idoneo agli scopi che si intendono perseguire. Cioè, non sempre quello che finora è stato fatto è in linea con un adeguamento della struttura dei Ministeri all'attuazione dell'ordinamento regionale. In certi casi sembra addirittura che ci si sia mossi in direzione opposta, senza tenere conto della nuova realtà regionale. Per esempio, gli uffici dei Ministeri non sono stati nè ridotti, nè adeguati alla realtà regionale: c'è pertanto, secondo noi, molto da fare in questo campo, e sono da rivedere parecchie posizioni.

Per quanto riguarda il ricorso all'istituto della delega da parte dello Stato — secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione — affinché le competenze delle Regioni siano più organiche rispetto all'elenco delle materie dell'articolo 117, a nostro avviso si sono mantenuti illegittimamente troppi settori di funzioni allo Stato in materie, invece che sul piano amministrativo devono essere tutte, o quasi tutte, trasferite alle Regioni. Né vale invocare l'esigenza unitaria e di coordinamento, in base alla quale lo Stato ha conservato una serie ampia di funzioni amministrative, perché finora lo Stato ha trattenuto funzioni ben al di là di quanto il soddisfacimento di tali esigenze avrebbe consentito.

Noi riteniamo che il ricorso all'istituto della delega sia estremamente importante. Si tratta di una esigenza sentita da tutti, a tutti i livelli, perchè in questa maniera si può in qualche modo superare quell'elencazione di materie da attribuire alla competenza delle Regioni che risale al 1948, ad una epoca cioè in cui la situazione del nostro Paese era del tutto diversa. Oggi molte cose sono cambiate: l'Italia, che allora stava cercando di avviare il processo di ricostruzione ed era ancora un Paese ad economia prevalentemente agricola, si è molto sviluppata ed è ormai un Paese con una industria assai progredita.

Il ricorso alla delega inoltre potrebbe consentire, a nostro parere, una armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, per le materie complementari e per quelle materie per le quali esiste oggi una frammentazione delle competenze tra Regioni e Stato. Quindi, mentre riteniamo che per le materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione troppo ampia sia la sfera di competenze che i ministeri hanno trattenuto, riteniamo anche che il ricorso alla delega debba completare l'ambito delle materie trasferite alle Regioni in modo da costituire in capo ad esse un complesso organico di attribuzioni.

Nella seconda parte dell'appunto inviatoci dalla Commissione si parla di quelli che possono essere considerati in generale i rapporti funzionali tra Stato e Regioni. Per quello che riguarda il modello tradizionale dell'organizzazione centrale, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento e la creazione eventuale di idonee sedi di contatto tra Stato e Regioni, riteniamo che il rapporto tra il Governo e le Regioni debba essere un rapporto unitario, per quanto possibile, e politico. E riteniamo quindi che la sede di tale rapporto debba individuarsi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cercando delle forme idonee di rapporto continuativo, permanente, in modo che il contatto non sia frammentario, perché in questo caso creeremmo un altro motivo di frammenta-

rietà dello Stato italiano, che oggi non ne ha assolutamente bisogno.

Perciò guardiamo con diffidenza a una generalizzata regionalizzazione dei consigli superiori. Ciascun Ministero cerca di inserire nei consigli superiori gli assessori regionali competenti in quel settore determinato: ma allora creiamo in Italia non un rapporto tra Governo e Regioni, ma una quindicina, una trentina di sedi di contatto tra Governo e Regioni, rendendo reale il pericolo di divisioni al nostro interno e il Governo stesso farebbe molta fatica a ricreare quell'indiviso unitario che non potrebbe certo esistere in una molteplicità di sedi di incontro.

Il criterio fondamentale su questo punto a me sembra quello del rapporto unitario politico con la Presidenza del Consiglio dei ministri, eventualmente lasciando ai contatti diretti Ministeri-Regioni soltanto la realizzazione di quanto viene deciso nella suaccennata sede generale e politica.

Per quello che riguarda la regionalizzazione degli enti strumentali dello Stato, a dimensione nazionale o superregionale, vorrei premettere che noi sentiamo l'esigenza che l'organizzazione dello Stato si regionalizzi il più possibile, nel senso che le ripartizioni della amministrazione statale siano coincidenti con l'ambito regionale. Più in particolare sugli enti strumentali dello Stato a dimensione nazionale o super-regionale che operino in materie di competenza regionale si tratta certamente di una grossa questione ancora aperta, che bisogna avviare decisamente a soluzione realizzando finalmente l'attribuzione delle funzioni di tali enti alle Regioni.

Per quanto riguarda poi il problema della localizzazione degli uffici periferici dello Stato, anche a livello regionale, in coincidenza o meno con la localizzazione degli uffici regionali o degli enti delegati dalle Regioni, vi è la necessità che lo Stato si dia il più possibile una organizzazione di carattere regionale, si dia strutture coincidenti con quelle delle Regioni; ma ritengo e sottolineo che è nella programmazione nazionale e nel ruolo che le Regioni in essa possono svolgere che si può trovare anche in questo campo l'armonizzazione necessaria.

Sotto il profilo organizzativo è di fondamentale importanza che le Regioni possano partecipare alla formazione del programma economico nazionale con poteri più ampi e vasti di quelli puramente consultivi che sono stati ad esse fino ad oggi riconosciuti.

Vorrei sottolineare ancora, per concludere, l'importanza di affrontare ora il problema della riforma della legislazione statale in materia di controlli — vi sono anche dei progetti di legge in Parlamento —, sia per quanto attiene ai controlli che lo Stato esercita sulle Regioni, sia per quanto attiene ai controlli delle Regioni sugli atti degli enti locali.

Vorrei infine sottolineare l'esigenza di determinare una diversa politica alla luce anche dei recenti orientamenti della Corte costituzionale per quello che riguarda i rapporti in materia di agricoltura con la Comunità economica europea. E pensiamo inoltre che in materia di agricoltura vi siano dei settori nei quali si debba completare ancora il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni tenendo conto che in tale materia si può ricomprendere tanto la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo quanto parchi o riserve naturali (non parlo di parchi nazionali, evidentemente perchè la contraddizione sarebbe evidente).

MACCHIARELLI. Credo anche io di dover rivolgere a lei, signor Presidente, alla Commissione e agli onorevoli rappresentanti del Governo il più vivo ringraziamento per questo incontro che noi riteniamo estremamente utile, forse ancora più utile degli altri che avemmo in occasione dell'esame degli schemi di decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni quando la Commissione svolse un ruolo assai importante nel delicato momento di avvio del funzionamento delle nuove istituzioni regionali. Oggi abbiamo un'esperienza di circa tre anni e possiamo valutare i passi in avanti che sono stati fatti; possiamo dire che ci sono stati incontri, scontri, momenti di crisi legittimi, diremmo, in un organo che cresceva, e co-

munque basilari nella formazione della nostra esperienza.

Se fosse possibile a questo punto vorrei fare un raffronto tra il rapporto che intercorre fra comuni ed organi di decentramento comunale, sorti con pochi mezzi, fra molti sospetti, con quasi nessun finanziamento e che tuttavia hanno giocato un ruolo enorme nella realizzazione di una partecipazione di livelli più vasti di popolazione alla gestione della pubblica Amministrazione ed il rapporto tra Stato e Regioni pur, naturalmente, tenendo presente la diversa dignità di questo istituto introdotto dalla Costituzione.

I sospetti, talvolta legittimi sotto il profilo anche dell'inesperienza — almeno per quanto ci riguarda —, nei confronti dei nuovi organismi regionali, a tre anni di distanza dalla loro istituzione, dovrebbero essere stati fugati e le Regioni dovrebbero poter mostrare tutta la loro validità. Ed è necessario sottolineare che anche sotto l'aspetto di una politica generale — e non deve certo questo essere spiegato a voi — siamo i portatori di un'esperienza determinante. E se, come si è visto, tutte le paure, le preoccupazioni sull'istituto regionale oggi sono scomparse — ci piace qui ricordare che anche movimenti politici che erano stati strenui oppositori delle Regioni, oggi, nella realtà regionale, si trovano sulla linea dei partiti che le avevano propugnate —, ebbene, io credo che sia arrivato il momento di dare un maggior credito alle possibilità di intervento delle Regioni. Non vorremmo infatti vedere le Regioni impegnate soltanto a tradurre in termini legislativi atti che hanno più la caratteristica del provvedimento amministrativo. Se, al contrario, venissero impegnate in tutto l'arco delle loro possibilità e prerogative, potrebbero, tra l'altro, alleggerire considerevolmente il lavoro del Parlamento, il quale potrebbe occuparsi quindi dei problemi più generali e rilevanti dell'intero Paese.

Nello stesso tempo l'istituto regionale potrebbe svolgere in modo più organico la propria attività ove avviene in concreto questo deferimento di una parte del lavoro che attualmente è affidato al Parlamento.

E questo è un bisogno che sentiamo anche perchè i Consigli regionali vengono, in caso contrario, a mortificare se stessi in funzioni amministrative minori. Sotto questo profilo, per esempio, mi chiedo perchè spesso le Presidenze del Senato e della Camera accettano ancora, ad esempio, interrogazioni, interpellanze e iniziative legislative che non sono ormai certamente più di competenza del Parlamento nazionale; e chiedo a lei, signor Presidente, di voler far presente il nostro punto di vista in materia alle Presidenze dei due rami del Parlamento.

Credo inoltre che sotto certi profili sarebbe estremamente opportuno che il Governo valutasse il ruolo delle Regioni, anche per quanto attiene a rapporti che possiamo definire « internazionali », con una maggiore elasticità e larghezza di vedute di quelle finora messe in mosira. Occorre evitare, ad esempio, il caso a dir poco singolare che mentre un'amministrazione comunale può avere rapporti con l'amministrazione comunale di un altro Paese, un uguale tentativo da parte di un'amministrazione regionale viene bloccato dalle commissioni regionali di controllo. Il risultato di tale atteggiamento è che, di fatto, simili contatti sono consentiti solo a livello sub-regionale. Ora, è naturale che il livello di maggiore responsabilità dell'Ente richieda delle attenzioni maggiori per quanto riguarda l'assunzione di responsabilità a livello internazionale ma è altresì vero che l'attuale stato di cose viene a mortificare un istituto che ha manifestato la chiara volontà di non porsi come un contraltare dello Stato, ma un tutt'uno omogeneo e connesso con la politica che lo Stato persegue, anche, in ipotesi, se nelle singole Regioni possono riscontrarsi maggiori politiche eventualmente diverse da quella che regge il Governo nazionale.

Quanto finora esposto ha un riferimento preciso alle nuove realtà che si determinano a livello di Comunità economica europea. Noi sentiamo l'esigenza di un contatto che non può essere effettuato solo attraverso i Ministeri. C'è da tener presente, fra l'altro, a questo proposito, che di fatto un simile tipo di collegamento avviene praticamente solo attraverso un Ministero, quello dell'agricoltura. Le Regioni sono estranee a

tale rapporto, e così non ci si può avvalere di un tipo di esperienza che sarebbe estremamente importante nel dialogo nuovo tra Europa e Regioni. Credo, d'altra parte, che concedere il superamento dei limiti, tutto sommato municipalistici, dello Stato rispetto a questi problemi potrebbe consentire un utile raffronto ed una presa di coscienza delle possibilità che le Regioni possono avere in ordine ad un contatto diretto con la Comunità economica europea.

Un altro problema assai delicato, e mi scuso di un certo disordine nelle mie considerazioni, che vogliono solo essere la testimonianza di una esperienza ormai pluriennale, è quello delle deleghe, sia di funzioni amministrative regionali agli Enti locali, sia di quella operante, dallo Stato alle Regioni, che va vista anche in connessione con il trasferimento del personale dello Stato alle Regioni. Si entra così nel vivo di uno dei nodi più importanti e difficili da risolvere, quello cioè dei rapporti tra Regione ed enti sub-regionali. Esiste su tale punto un'incomprensione che deriva, probabilmente, da un certo stato di sfiducia degli enti sub-regionali nei confronti delle Regioni che convegni, incontri e tavole rotonde non riescono a fugare. E credo che uno dei motivi di fondo di tale situazione risalga proprio alla necessità di un tipo di rapporto diverso, vale a dire di un rapporto Europa-Regioni-autonomie locali, un rapporto Stato-Regioni-autonomie locali, che richiederebbe deleghe di funzioni sempre precise, ampie, nell'ambito della Costituzione naturalmente, che per altro tengano conto, come si è giustamente espresso il collega che mi ha preceduto, del mutamento della situazione economica, sociale e culturale del nostro Paese intercorso dal 1948 ad oggi: è facile il riferimento alla programmazione, all'urbanistica e via dicendo. Ove non si stabilisca questo nuovo rapporto, così come ora lo Stato non riesce a stabilire con sufficiente tempestività e con sufficiente intelligenza una politica di deleghe di funzioni in favore delle Regioni, sia sotto il profilo amministrativo che sotto quello legislativo — e sottolineo questo secondo aspetto —, difficilmente le Regioni, a lo-

ro volta, potranno delegare le proprie funzioni amministrative, con altrettanta intelligenza, agli enti sub-regionali. C'è stata qualche Regione, particolarmente sensibile al problema delle deleghe, che si è mossa in questo settore, e che ha registrato risultati non sempre positivi. Al riguardo mi permetto di ricordare il grosso problema delle Camere di commercio. Sono enti che hanno una loro funzione nella nostra società, e tuttavia ad esse riesce difficile oggi giorno operare per la loro caratteristica struttura e per le modalità della formazione dei propri organi: sottolineo anzi, a proposito, che sarebbe molto opportuna una riforma delle strutture di tali Enti e del sistema di nomina dei loro organi.

Sono dell'avviso inoltre che, a tre anni ormai dalla istituzione delle Regioni, nel corso dei quali vi è stato un confronto (e, tutto sommato, credo che le Regioni abbiano rappresentato un notevole sostegno allo Stato nel suo complesso) positivo fra Stato e Regioni sono dell'avviso, che a questo punto le prevenzioni che molti avevano nei confronti del nuovo istituto al momento del suo sorgere potrebbero essere superate e si potrebbe giungere concretamente ad una certa « liberalizzazione » nei rapporti tra Stato e Regioni. Infatti in tale processo di « liberalizzazione » siamo indubbiamente in ritardo, anche se non proprio esageratamente, ove si consideri che il rodaggio è sempre molto lento quando si ha a che fare con enti che costituiscono una novità. Sotto questo profilo sono personalmente possibilista e capisco che le nuove istituzioni non possono crescere e perfezionarsi con rapidità. Però credo che siamo ormai giunti ad una seconda fase rispetto a quella che ha visto il sorgere delle Regioni e che è ormai giunto il momento di imprimere un'ulteriore spinta alla nostra azione.

Mi sia consentito, infine, per concludere, di porre l'accento sul problema del trasferimento del personale. Ella, signor Ministro, che certamente ci è maestro in materia, comprende la difficoltà in cui le Regioni si trovano, dal momento che il mantenimento del personale trasferito dallo Stato agli enti regionali assorbe la quasi totalità

dei nostri magri bilanci. E ciò accade per tutte le Regioni; per cui bisognerebbe parlare anche del rapporto finanziario tra Regioni e Stato, nel senso che se una Regione, per territorio e numero di abitanti, ha un bilancio limitato rispetto ad altre, l'incidenza delle spese per il personale (che generalmente è uguale per tutte) per queste Regioni meno fortunate, comporta una disponibilità del trenta-quaranta per cento sul complessivo bilancio regionale. Si tratta quindi, in questi casi, di un onere estremamente pesante che non permette una erogazione di spesa per investimenti se non in misura estremamente limitata.

C'è, inoltre, un altro aspetto del problema: è quello della formazione del personale trasferito — sotto certi aspetti anche valido — che aveva nelle Amministrazioni di origine compiti e mansioni diverse rispetto al tipo di attività che è chiamato a svolgere nelle amministrazioni regionali, di modo che ci troviamo a dover spesso constatare che l'ossatura burocratica delle Regioni rimane sostanzialmente quella del primo impianto. Per cui ad esempio — mi sia consentito — la regione Liguria, che è forte di ben milletrecento unità, di fatto riesce a sfruttarne soltanto trecento-trecentocinquanta per l'espletamento delle sue funzioni.

È, questo del personale, un problema gravissimo e mi chiedo perciò se sia giusto che attraverso lo strumento della delega agli enti locali — così come già fece lo Stato ai danni delle Regioni — l'ingrato compito di togliere le castagne dal fuoco, sia ora affidato ai suddetti enti o se piuttosto non sia auspicabile un diretto intervento dello Stato tendente quanto meno ad un alleggerimento della grave situazione creatasi.

ROSSINO. Ritengo si debba cogliere l'aspetto positivo della mancata emanazione nel termine fissato dalla legge n. 775 del 28 ottobre 1970, dei decreti sul riordinamento dei Ministeri. Ciò, infatti, permetterà di reimpostare l'intera questione in maniera totalmente diversa. Mi riferisco specificamente al punto di cui alla lettera *b*) del questionario inviatoci dalla Presidenza della Com-

missione, circa l'opportunità di attuare il riordinamento della pubblica Amministrazione in relazione ad una situazione definitiva dell'assetto regionale.

In primo luogo devo sottolineare che il riordinamento della pubblica Amministrazione — sia al centro che in periferia — deve essere improntato essenzialmente al concetto di un ridimensionamento deciso di tutte le strutture che sono rimaste allo Stato dopo il trasferimento; trasferimento che, rilievo unitamente al collega Dagnino, è stato incompleto a seguito della legge 16 maggio 1970, n. 281. Le ragioni sono evidenti. Bisogna impedire radicalmente la crescita di nuove strutture statali che di per sé tendono a proliferare, a creare duplicazioni e conflitti di competenze. Così è possibile venire incontro alla questione sostanziale della riduzione della spesa pubblica; in questo modo possiamo affrontare il problema che oggi è posto con forza all'attenzione del Paese. E ciò è possibile farlo nel modo più democratico, risolvendo cioè i problemi del decentramento effettivo della pubblica Amministrazione eliminando i servizi non produttivi che creano ostacoli alla democratizzazione della stessa.

Per quanto attiene alle misure da attuare, a mio avviso esistono mezzi di natura procedurale ed altri di carattere sostanziale. In primo luogo — e l'argomento è stato al centro delle ultime vicende nel corso della discussione sul bilancio dello Stato — vi è la necessità di far partecipare direttamente le Regioni alla fase di attuazione dei vari provvedimenti che le interessano, tra i quali assumono particolare rilevanza quelli concernenti il riordinamento delle strutture statali. Non si tratta solo di consultazione, di richieste di pareri: deve realizzarsi invece una presenza reale delle Regioni nella fase di elaborazione.

Per quanto attiene, invece, alle norme che modificano la situazione creatasi a seguito dell'emanazione dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni, assai incompleti, si tratta di adoperare lo strumento della delega di altre funzioni amministrative (*ex* articolo 118, secondo comma, della Costituzione), come sottolineava il presidente Dagnino; ma

anche di dare più spazio alla delega normativa di cui all'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, soprattutto per materie affini a quelle già trasferite, quali l'edilizia scolastica, le opere idrauliche, le opere marittime, l'edilizia economica e popolare, molti campi della sanità e dell'igiene, dell'assistenza pubblica, dell'urbanistica, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, e quei settori di attività agricole cui ha fatto riferimento il Presidente Dagnino.

Vorrei sottolineare, infine, la necessità che tutto ciò avvenga con la presenza decisiva delle Regioni, evitando ulteriori ritardi, avendo coscienza che, mettendo in moto questi meccanismi, si può procedere all'ulteriore trasferimento di competenze dalle Regioni agli enti locali, attuando così effettivamente il dettato costituzionale di un decentramento politico ed amministrativo dello Stato. Dobbiamo aver presente, infatti, che l'incompletezza del trasferimento, il permanere di organismi quali gli enti cui facevo cenno rappresentano una remora notevole alla effettiva attuazione delle deleghe dalle Regioni agli enti locali che dovrebbero rappresentare il terzo momento essenziale dell'ordinamento regionale.

TIBERI. Condivido pienamente quanto dichiarato dal collega Dagnino circa la validità e il significato di questa forma di consultazione. Mi sia concesso, tuttavia, dire che nutro alcune perplessità circa la possibilità di maturare concreti risultati. Avrei personalmente preferito, infatti, che si stabilisse anche una precisa metodologia in questa consultazione dal momento che la problematica che ci è di fronte è così vasta ed ampia che ritengo difficile che le Regioni possano recare un contributo ben preciso e, direi, sostanziale al fine di apportare elementi nuovi.

Con ciò non voglio dire che manca l'impegno da parte delle stesse Regioni. Noi, ad esempio, siamo impegnati da diverso tempo ad affrontare i diversi problemi sul tappeto: abbiamo incaricato alcuni esperti di esaminarli e abbiamo preparato anche un documento che mi riservo di presentare alla Commissione in un prossimo incontro

come contributo ai suoi lavori. Non è mancato, quindi, l'impegno da parte nostra; ma ci troviamo di fronte a problemi così rilevanti, dibattuti ormai da decenni, che il doverne discutere ancora rappresenta un vero e proprio *shock* e ci mette in notevole difficoltà.

Per altro, poiché ci troviamo in questa sede, salvo poi a fare avere alla Commissione il documento che è in corso di elaborazione, mi limiterò ad alcune brevissime considerazioni.

PRESIDENTE. Mi permetta, Presidente. La Commissione è aperta ad ogni contributo, e mi pare che in questa fase fosse doveroso lasciare piena libertà di esposizione. Ma la Commissione sarebbe anche grata se venissero manifestate, sotto forma di proposte, delle soluzioni concrete ai vari problemi. Non credo che vi sia necessità di una particolare preparazione metodologica per arrivare ai risultati sperati. Saremmo perciò grati se, sui singoli problemi che abbiamo elencato nell'appunto diramato, venisse suggerito qualcosa di pratico, non solo a noi, quanto al Governo a cui abbiamo dato l'occasione di poter ascoltare le Regioni in sede parlamentare. Questo contatto diretto non dovrebbe andare perduto, anche come occasione per suggerire soluzioni molto pratiche, molto concrete. Se lei, Presidente, ha avuto l'impressione di dovere, in questa sede, limitarsi ad una esposizione dialettica, la prego di considerare che viceversa noi siamo qui in attesa di idee e suggerimenti operativi; non perché possa mancare in materia un'iniziativa o parlamentare o governativa, ma perché, in questa fase, avremmo voluto stabilire tutto il contrario di un rapporto di pura esposizione, ma — al contrario — un rapporto di dialogo a cui non per nulla partecipa, attraverso i membri di questa Commissione, l'intero Parlamento, nella sua articolazione bicamerale. Il che è già cosa fuor dell'ordinario, perché, come lei sa, non è facile creare questa attenzione contemporanea delle due Camere per i problemi delle Regioni. Dipende da tutti approfittare di questa occasione. Quindi la prego di vo-

lere coraggiosamente entrare anche nella parte dei suggerimenti pratici.

TIBERI Signor Presidente, non metto certo in dubbio quello che lei ha detto. Ritenevo solo che in questo nostro incontro dovessimo portare avanti un discorso di carattere metodologico, sui modi e sui tempi cioè per affrontare i problemi che ci sono davanti, che sono assai vasti.

Mi limiterò ad alcune brevissime considerazioni. Ed è inutile ritornare al discorso di considerare quello che è stato ed è l'impianto dell'apparato governativo nel nostro Paese, con una articolazione meramente burocratica, con strutture che sono state sempre responsabili soltanto di fronte al Governo nazionale. Ci sono stati tentativi di decentramento attuati nel tempo, che purtroppo non sono riusciti a modificare granchè la situazione esistente. E dobbiamo anche dire che la stessa istituzione delle Regioni, purtroppo, non è che sia riuscita a modificare, a rompere questo cerchio, questo muro che effettivamente sentiamo ancora pesare: basti pensare all'ancora massiccia presenza degli organi ministeriali, ai quali sono rimaste competenze che, a nostro parere, dovrebbero, ovviamente col tempo, essere trasferite. Non solo, ma c'è una certa tendenza al rafforzamento delle residue strutture e funzioni dell'amministrazione statale, tendenza che purtroppo abbiamo in questi anni contestato e abbiamo lamentato, e contro la quale ovviamente le Regioni intendono battersi in maniera molto decisa e aperta.

Dovendo fare un discorso di carattere generale, credo che uno degli scogli da superare sia quello costituito dal tipo di amministrazione settoriale: la strutturazione dei ministeri è per settore, quindi manca, a mio parere, una visione generale e unitaria. Si dovrebbe quindi arrivare a un tipo di organismo ministeriale non uniforme, diverso dal modello attuale identico per le varie materie, cioè a strutture ministeriali differenziate a seconda delle funzioni svolte.

Un altro discorso andrebbe fatto in ordine al riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Questo è un discorso non da farsi come attuazione dell'artico-

lo 95 della Costituzione e neppure, come qualcuno intende, in relazione all'esercizio della funzione di indirizzo di coordinamento nei confronti delle Regioni. Per lo meno non da farsi in senso esclusivo, perchè i decreti di trasferimento prevedono, per affari particolari, che l'esercizio venga di volta in volta delegato al Presidente del Consiglio con il Ministro competente. Quindi è chiaro che la titolarità delle funzioni di indirizzo e coordinamento spetta agli organi politici dello Stato, al Parlamento e al Governo.

Altra esigenza che mi pare fondamentale, è quella di porre il Consiglio dei ministri in condizioni di esercitare in concreto l'attività di coordinamento, quindi di affrontare il discorso del riassetto delle competenze in materia di alta amministrazione, per l'esercizio delle quali dovrebbe per altro rendersi obbligatoria la consultazione delle Regioni.

Un altro punto fondamentale e delicato è quello riguardante il Commissario del Governo: ecco un discorso che oggi noi dovremmo fare. Perché corriamo a mio parere un grosso rischio, quello di creare una specie di superprefetto. Per altro anche una unione personale tra Commissario del Governo e prefetto del capoluogo di Regione, in fondo non fa altro che complicare le cose in questo senso. È chiaro che si tratta di un discorso importante, che però secondo me va fatto in maniera responsabile, perchè bisogna dare alla funzione del Commissario del Governo ovviamente il peso ed il ruolo necessario. Mi rendo conto in proposito che è difficile l'abbandono nei confronti della Regione di quel sistema di controlli che si è sperimentato nei confronti degli enti locali, e che il sistema delineato dal costituente ha respinto in maniera definitiva. È difficile, ripeto, ma è però uno sforzo che dobbiamo fare. In base all'articolo 124 della Costituzione il Commissario del Governo, infatti, non ha funzioni di controllo, ma ha solo il potere di soprintendere alle funzioni amministrative dello Stato e di coordinarle con quelle regionali. È in questa logica che vanno visti tutti i suoi poteri e pertanto egli deve essere messo in grado di

rettificare, se necessario, lo stesso indirizzo politico amministrativo degli organi dello Stato in sede regionale.

Altro discorso a mio parere importante è quello degli enti sovra-regionali che svolgono funzioni in materie diventate di competenza delle Regioni. In merito a questi Enti io credo che non debba essere accettato il richiamo al carattere di interesse nazionale delle loro funzioni per negarne la regionalizzazione, perchè con il trasferimento alle Regioni delle competenze loro spettanti si rende opportuna anche la riduzione — non la soppressione — di questi enti sovra-regionali.

Un discorso molto opportuno, che io condivido, è stato quello del collega Dagnino, in relazione alle disparità oggi esistenti tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. È necessario arrivare a superare queste disparità nell'interesse non solo delle Regioni a statuto speciale, ma anche di quelle a statuto ordinario, sempre per il fatto che l'attuale situazione crea un problema di omogeneità ed anche di corretto riassetto dell'apparato centrale dell'amministrazione pubblica. Se non si dovesse riuscire a superare tali disparità, io ritengo che anche il predetto obiettivo verrebbe ad essere mancato.

Dell'intervento del collega Dagnino condivido, inoltre, il richiamo alla chiarezza di rapporti tra Stato e Regioni, la cui mancanza a mio parere, ha finora notevolmente pesato in questa prima fase dell'esperienza regionale. Bisogna quindi arrivare ad un tipo di rapporti nuovi, tra Stato e Regioni, il più possibile rispondenti allo spirito dell'articolo 117 della Costituzione ed anche della legge finanziaria regionale. Indubbiamente questo tipo di rapporto, nella maniera in cui è stato inteso fino ad oggi, non rappresenta davvero un esempio di ingegneria costituzionale. L'esperienza di ogni giorno dimostra infatti sempre più come esistano delle situazioni che rendono impossibile una corretta azione a livello regionale: ed io ritengo che in questa situazione sia auspicabile che lo Stato proceda ad una definizione esatta delle competenze amministrative dell'amministrazione centrale e delle Regioni.

In conclusione non si può non formulare l'augurio che si realizzi quanto prima un tipo di Stato che riconosca finalmente alle Regioni l'area che loro spetta, ai sensi del disposto costituzionale.

TULLI. Vorrei limitare il mio intervento a pochissime parole. La prima osservazione che ritengo di dover fare è che non credo, onorevole Presidente Oliva, che delle proposte concrete possano venire in questa prima fase della consultazione avviata dalla Commissione con le Regioni, perchè i problemi in discussione sono tali da comportare in ordine alla loro soluzione, anche la necessità di un impegno dei Consigli regionali e, per quanto possibile, delle altre istanze democratiche di natura politica, sindacale ed amministrativa. Noi riteniamo pertanto che l'iniziativa della Commissione sia indubbiamente valida e di questo siamo grati al Parlamento nel suo complesso, anche per le prospettive che essa apre. Ma la condizione ottimale per svolgere compiutamente questo impegno è quella di avere un certo tempo a disposizione, cioè di avere la possibilità di poter ritornare in questa sede a marzo o ad aprile per poter meglio esprimere il nostro parere per gruppi di problemi in ordine ai quali contemporaneamente consultare i rappresentanti di tutte le Regioni. Ciò anche perchè mi sembra che già da questa prima audizione sia scaturita appunto l'indicazione di alcuni gruppi di problemi per la cui soluzione si potrà dare un contributo più soddisfacente dopo che tutte le Regioni abbiano fatto un'opera di mobilitazione al loro interno, valorizzando così i contributi che vengono dal basso. Questa è un'indicazione di metodo che penso possa venire attuata, ripresentandoci noi in questa sede nella prossima primavera.

PRESIDENTE. Voglio sperare, Presidente Tulli, che tale nuova serie di incontri possa aver luogo anche prima di tale epoca.

TULLI. Il fatto è, onorevole Presidente, che noi ci siamo posti il problema del tempo. Indubbiamente esistono problemi di un'urgenza notevole, ma questa riforma del-

la pubblica Amministrazione è necessaria ormai da anni, e non vorrei che ora diventasse urgente al punto da impedire quel minimo di partecipazione dal basso che consenta di dare un apporto significativo.

Non credo di avere altro da dire perchè ritengo, signor Presidente, che in questa fase le Regioni non possono far altro che affermare alcuni indirizzi di carattere generale, forse anche con alcune ripetizioni, giacchè, ad esempio, sul problema degli enti che operano in materia trasferite alle Regioni ci siamo già ampiamente espressi al tempo dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni. Quindi ritengo che l'elemento di novità in questo nostro incontro sta nel fatto che noi siamo chiamati a dare il nostro contributo alla riorganizzazione della pubblica Amministrazione nel suo complesso, e su questa strada vorremmo continuare, facendo in modo che tale contributo sia concreto ed effettivo.

PRESIDENTE. La ringrazio, Presidente Tulli. Prima di dare la parola ai rappresentanti della Regione Emilia-Romagna, desidero ricordare, senza ripetere tutto ciò che è stato detto nel corso delle precedenti sedute, che, in realtà, è già stato espresso qui, da parte di molte Regioni, il desiderio che i propri esponenti siano da noi riascoltati. Non voglio prevenire la decisione della Commissione: ma ritengo che a tale secondo turno di udienze arriveremo senz'altro. Ci eravamo proposti di stringere i tempi, per contribuire con la nostra indagine conoscitiva non a fornire un pretesto ad ulteriori ritardi ed attese, bensì a riempire utilmente un periodo di preparazione e di rimeditazione, che ci auguriamo sia, comunque, il più breve possibile; e ciò per la funzionalità stessa delle Regioni, perchè siamo estremamente persuasi che quella delle Regioni coincida con una migliore funzionalità dello Stato nel suo complesso, compreso l'esercizio del potere centrale.

La novità del suggerimento del Presidente Tulli, che ringrazio, consiste nel consiglio di procedere, nella seconda fase, per gruppi di problemi, sulla base di qualche progetto concreto di soluzione per determinati istituti

e per determinate esigenze di coordinamento tra Stato e Regioni. Sotto tale profilo, una volta di più mi permetto di insistere per affermare la piena disponibilità della nostra Commissione (non tanto nei confronti del Governo, perchè in tale direzione essa è evidentemente scontata, quanto delle Regioni) a considerare ed approfondire soluzioni concrete, tenendo conto degli studi compiuti dalle Regioni ai fini dell'espressione del loro parere sui vecchi progetti governativi. Ne verrebbe un notevole risparmio di tempo, perchè ne potrebbe risultare molto facilitata la fase del parere sui nuovi documenti che a suo tempo il Governo ci trasmetterà se gli verrà rinnovata la delega. Le Regioni potrebbero infatti prospettare sin d'ora soluzioni accettabili anche da parte del Governo, che potrebbe — a sua volta — recepirle nella formulazione dei nuovi schemi.

Non aggiungo altro, per ascoltare i rappresentanti della Regione Emilia-Romagna, tra i quali ritengo parlerà per primo il Presidente Fanti.

FANTI. In occasione di questo incontro, abbiamo ritenuto opportuno presentare alla Presidenza della Commissione una « memoria » in cui è condensato il pensiero della nostra Regione in ordine ad un problema che non è certamente nuovo, perchè ha già una lunga storia alle spalle. La « memoria » mi consente, tra l'altro, di aprire l'intervento con una premessa di carattere generale politico, che si riallaccia a quanto or ora ha detto il Presidente Oliva.

Anche noi riteniamo sia importante per il Parlamento e per il Governo questa indagine conoscitiva sui problemi della riforma della pubblica Amministrazione, che salutiamo con soddisfazione e che non dev'essere considerata un dovere d'ufficio, ma acquista un preciso senso e significato se collegata con i più recenti fatti politici, con quanto si sta verificando e muovendo nel nostro Paese. Cioè, non è che chiudiamo in una parentesi un periodo in cui non sia accaduto nulla, bensì riprendiamo un cammino, un discorso interrotto, tenendo conto — direi doverosamente — di quanto è accaduto finora

e del significato che assume la ripresa dello studio dei problemi relativi alla riforma della pubblica Amministrazione. E, secondo me, sbaglierebbe il Governo e sbaglierebbe il Parlamento se non tenessero conto di quello che è successo e di quello che sta succedendo.

Naturalmente, mi preoccupo unicamente di prospettare i problemi che si riferiscono più direttamente all'ambito regionale, come del resto hanno già fatto i colleghi che mi hanno preceduto nella seduta odierna. In questo modo indubbiamente non si tratta l'intero problema, ma comunque si apporta, mi sembra, un primo contributo che ritengo non trascurabile sulla via della soluzione dei problemi che la ristrutturazione della pubblica Amministrazione pone.

Che cosa è successo in ordine ai problemi che ci interessano negli ultimi tempi? C'è da riscontrare innanzitutto la coincidenza temporale tra la ripresa del discorso sui problemi della pubblica Amministrazione e la conclusione dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bilancio del Senato sui rapporti tra Stato e Regioni in ordine al bilancio statale, che rappresenta un fatto politico importante, a meno che non si considerino le risultanze di tale indagine atti da depositare negli archivi del Parlamento unicamente per dimostrare l'esistenza di una certa buona volontà. Invece, siccome tutti noi riteniamo che questi atti abbiano un senso e una rilevanza politica, in quanto sono espressione di una volontà politica, di tale coincidenza occorre evidentemente tener conto.

Secondo fatto che non può essere ignorato è quello che si sta verificando ora, in questo Palazzo: la presentazione, da parte del Governo, di una nota di variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974 strettamente collegata — evento indubbiamente straordinario — all'azione svolta ed alle richieste avanzate dalle Regioni.

C'è poi un terzo fatto, che poi sta a monte degli altri: gli incontri che, in questo nuovo clima politico, sono avvenuti tra le Regioni e l'attuale Governo, ed il discorso che si sta avviando in tema di bilancio dello Stato tra Regioni e Parlamento (ed ho ricordato l'at-

tività svolta dalla Commissione bilancio del Senato).

Qual è, dal punto di vista delle Regioni, il senso di tutti questi avvenimenti? Credo si possa dire che, nel corso di questi ultimi due mesi e nell'ambito di questo nuovo clima politico, le Regioni abbiano compiuto un passo in avanti nel riconoscimento, per cui si battono dal momento in cui furono costituite, di organi dello Stato. Cioè — ricordo in proposito l'incontro di Villa Madama cui era presente anche il Presidente Oliva — il riconoscimento di fatto e che si comincia a tradurre in fatti concreti, da parte di un arco di forze parlamentari che mi pare consistente, perchè abbraccia oramai quasi tutte, per non dire tutte le forze dell'arco costituzionale, e da parte del Governo, del principio, mai affrontato e chiarito se non nei comizi elettorali, per cui le Regioni rappresentano una parte organica dell'ordinamento dello Stato.

Certo, l'abbiamo detto e lo ripetiamo, tutti consideriamo insufficienti dal punto di vista quantitativo i risultati del recente discorso sui problemi del bilancio dello Stato. Ma abbiamo anche sottolineato l'importanza degli impegni con i quali il Governo ha accompagnato la variazione quantitativa del bilancio di previsione dello Stato per il 1974: revisione della legge finanziaria; avvio — finalmente — del discorso sulla contabilità regionale in vista anche di una revisione della contabilità generale dello Stato; partecipazione delle Regioni alla elaborazione dei principi e delle direttive che devono presiedere alla formazione del bilancio di previsione per il 1975 al fine di arrivare a una ristrutturazione profonda del bilancio dello Stato, che dovrà essere per materie anzichè di competenza; accoglimento — oltremodo importante ai fini della odierna discussione — della richiesta delle Regioni di una revisione dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni, che l'esperienza fatta dall'aprile dell'anno scorso ad oggi ha concretamente dimostrato inadeguati alle reali esigenze delle Regioni.

Poichè tutti vogliamo che i decreti delegati mettano in grado le Regioni di funzionare al pieno delle loro possibilità è assolu-

tamente necessaria la loro revisione. Il Governo si è impegnato a farlo e ciò è importante; ma ancora più importante è che a tale revisione si connette strettamente il discorso della ristrutturazione dei Ministeri e, quindi, della intera pubblica amministrazione. Se disgiungessimo i due discorsi, aggraverebbero la situazione anzichè muoverci, come ritengo sia possibile, verso una soluzione di questi problemi.

In sostanza di che cosa si tratta? Di un discorso che va affrontato a piena voce, di aprire una fase costituente non più delle singole Regioni, bensì dell'insieme dell'ordinamento istituzionale dello Stato. Questo è il vero problema politico attuale, che è inutile cercare di risolvere passo passo, con misure limitate che, poi, finiscono per muoversi tutte in una direzione; tanto vale perciò compiere lo sforzo di affrontarlo interamente, nei suoi vari aspetti concreti, in modo da consentire a chi ha la responsabilità di dirigere la riforma della pubblica Amministrazione, ad esempio il Governo, di non compiere una fatica di Sisifo, ripetitiva di precedenti esperienze, ma inserita in una fase attuativa, vera, reale. Uno sforzo che va compiuto nel senso che ho indicato, ossia riaprendo il discorso sul bilancio dello Stato e, insieme, affrontando quello sulla riforma della pubblica Amministrazione, in quanto, così facendo, si agisce sui due cardini sui quali è impostata l'intera attività dello Stato.

Il bilancio, infatti, è l'espressione del modo in cui lo Stato interviene nella vita economica, sociale, culturale, civile del paese, mentre la pubblica Amministrazione è il modo con il quale l'ordinamento, la struttura, l'apparato dello Stato attua la politica prescelta, le cui componenti sono oggi già configurate e accettate nel rispetto del dettato costituzionale.

Ecco allora che si sbaglierebbe gravemente se si considerasse la riforma della pubblica Amministrazione un problema di burocrazia e non già politico, tale da investire anche la revisione del funzionamento del Governo e del Parlamento, discorso che pure occorre avere il coraggio di affrontare.

Il problema della riforma della pubblica Amministrazione si connette indubbiamente

alla ristrutturazione dei Ministeri, ma come aspetto parziale, perchè, appunto, si allarga al funzionamento del Parlamento, ai modi in cui il Parlamento deve adeguarsi e muoversi nell'ambito della nuova realtà, per consentirgli di superare i limiti che tutti sappiamo esistere e che inceppano la vita generale e politica del nostro paese, e riuscire, sulla base della nuova concezione e del nuovo modo di essere dell'attività dello Stato, a svolgere interamente la sua funzione primaria ed essenziale.

A questo punto emerge un'altra realtà che ritengo occorra riconoscere: l'attuazione dell'ordinamento regionale ha aperto una fase irreversibile nella vita dello Stato. Diciamo ciò non tanto perchè noi siamo i rappresentanti delle Regioni e, quindi, per uno spirito di campanile, ma perchè questo è il motivo sostanziale che ha messo in moto il processo di attuazione dell'ordinamento regionale. Mi spiego: non è che diciamo che le Regioni devono poter agire ognuna per sè o tutte insieme per esercitare una pressione corporativa; piuttosto, riteniamo di avere la fortuna, se volete, di rappresentare, come Regioni, l'espressione di quella profonda modificazione che è necessario introdurre nella vita complessiva dello Stato italiano.

A questo punto bisogna chiarire un'altra questione: il modo in cui si esprime il rapporto Stato-Regioni a statuto speciale è irripetibile nei confronti delle Regioni a statuto ordinario. Non per una volontà politica, perchè sono convinto che esistono anche forze politiche che vorrebbero ripetere per le Regioni a statuto ordinario l'esperienza — che giudico negativa — di quelle a statuto speciale (il cosiddetto sistema binario parallelo). Non è possibile per alcuni fatti obiettivi che sono dati dalla necessità. E qui s'inserisce il discorso complessivo della situazione economica e sociale del Paese, della stretta connessione — che è ormai un fatto acquisito da tutti, dagli imprenditori ai lavoratori — del funzionamento della pubblica Amministrazione (e, quindi, dello Stato in senso generale) con la vita economica e sociale (e quindi con i problemi di tutti i giorni di coloro che vivono nel nostro Paese).

Si riapre qui il tema della piena attuazione della Costituzione e della organizzazione dello Stato così come la Costituzione l'ha voluta. Ciò premesso, dal momento che abbiamo cercato di sintetizzare il nostro pensiero sui problemi sottoposti dalla Presidenza della Commissione, vorrei porre l'accento solo su alcuni di essi, anche perché quanto detto dai colleghi Dagnino e Tiberi mi trova consenziente.

Quanto alla creazione eventuale di idonee sedi istituzionali di contatto tra Stato e Regioni, si tratta di una vecchia questione sulla quale occorre ritornare per mettere un po' di ordine, dal momento che non possiamo più accettare una confusa situazione come l'attuale, che esprime poi un indirizzo politico che si pone al di fuori di una corale volontà di azione rinnovatrice. Ecco perché anche io sottolineo che bisogna assolutamente evitare che sorga nella mente dei vari ministri l'idea di incorporare ed inglobare le Regioni attraverso la partecipazione ai consigli superiori. Le Regioni, al riguardo, hanno già fatto conoscere il loro pensiero, ed è in quella direzione che dobbiamo proseguire per dare una soluzione al problema: il rapporto fra Regioni e Governo, cioè, deve essere un rapporto fra organi istituzionali dello Stato e, quindi, bisogna trovare la strada per costruire concretamente tale rapporto in modo giusto. Ritengo che non dobbiamo partire da un modello utopistico e astratto ma dall'esistente per modificarlo gradualmente in un senso ovviamente più rispondente alle esigenze.

In tal senso credo che, partendo dalla condizione attuale e dalle esperienze individuali, ci siano soprattutto due punti da rilevare a proposito dei rapporti delle Regioni con il Governo. Il primo investe il discorso della programmazione economica e dell'intera vita economica del Paese, che il Governo sente l'esigenza di affrontare in un modo specifico ricorrendo ad una determinata struttura come il Comitato interministeriale per la programmazione economica. Per questo tipo di problemi, allora, dobbiamo trovare un raccordo con il CIPE. Ebbene, in quale forma deve concretizzarsi tale rapporto (naturalmente non come idea conclusiva ma come

avvio del processo di trasferimento)? Noi riteniamo che la via da seguire passi per il potenziamento delle funzioni e dei poteri decisionali della Commissione interregionale, che non deve essere, però, una Commissione puramente consultiva, poichè altrimenti non servirebbe in realtà a niente.

L'altra considerazione da fare è quella più generale che l'attività delle Regioni, nel suo complesso, non si esaurisce, evidentemente, nell'ambito degli interventi economici. Ed allora ecco che l'altro punto di riferimento (e non possono essere infiniti) deve essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, quindi, prende corpo il discorso di una delega, di un affidamento al Ministro delle Regioni che sia, però, l'espressione diretta del Presidente del Consiglio.

L'importante, ad ogni modo, è stabilire le sedi in cui questo rapporto deve avvenire e, soprattutto, che si deve trattare di un rapporto politico e non amministrativo. Il pericolo è, infatti, che i ministri si considerino non solo espressione politica di un Governo ma capi delle singole amministrazioni e, come tali, tentino di riunire in qualche modo, i capi delle corrispondenti amministrazioni regionali pensando così di poter conservare tutti i poteri nelle singole materie. Ciò rappresenta, evidentemente, una deviazione che va corretta. Sono dell'avviso, perciò che quello del rapporto Regioni-Governo rappresenti uno dei punti nodali di tutta la problematica al nostro esame.

Per quanto attiene al controllo sulle leggi regionali, sappiamo tutti che esso viene effettuato da un ufficio burocratico, da funzionari che debbono istruire le varie pratiche. Ma la valutazione politica di una legge regionale non è sempre affidata al Consiglio dei Ministri, bensì viene fatta in un modo che credo debba essere rivisto. Al riguardo avanziamo alcune proposte, fra cui anche quella di introdurre la possibilità di un contraddittorio politico, a livello di Consiglio dei Ministri, da parte dei rappresentanti delle Regioni nel momento in cui il Consiglio dei Ministri esamina un rinvio; ciò perchè le leggi, non bisogna dimenticarlo, non sono che una formalizzazione di volontà politiche.

Quanto ai rapporti col Parlamento, nell'attuale clima politico c'è stata una ripresa importante che si è espressa in varie forme su alcuni problemi quali, ad esempio, quelli esistenti in materia agricola. Ebbene, ritengo che questo sia un fatto positivo in quanto non c'è dubbio che anche il discorso della nota di variazione al bilancio di previsione per il 1974 non sarebbe avvenuto nei termini in cui si è concretizzato se non fosse stato accompagnato, preceduto addirittura, dal rapporto che le Regioni hanno avuto con la Commissione bilancio del Senato. È stato quello un momento importante della formazione di una volontà politica che ha inciso e che ha portato a risultati, tutto sommato, positivi.

Ritengo, però, che l'udienza conoscitiva non deve essere qualcosa di formale: non credo, infatti, che la Commissione della quale siamo ospiti sia composta soltanto dal Presidente Oliva e da alcuni parlamentari...

PRESIDENTE. Le chiedo formalmente scusa delle numerose assenze che spiacciono anche a me. Tuttavia mi rendo conto che gli onorevoli componenti di questa Commissione debbono spesso scegliere tra diversi impegni, essendo impossibile prevedere orari che evitino la contemporaneità nell'una o nell'altra Camera.

Ad ogni modo la documentazione stenografica serve proprio per garantire la puntuale registrazione (e quindi, in una fase successiva, una rimediazione) di tutto quanto viene detto in questa sede.

FANTI. Vorrei chiarire subito questo punto perchè, se fossi un parlamentare, non sarei particolarmente indotto a partecipare a una audizione che non è molto sollecitativa. Però, se troviamo una sede parlamentare in cui avvenga un dibattito tra i rappresentanti delle Regioni ed esponenti dei vari Gruppi parlamentari, allora l'interesse non mancherebbe certamente. Credo che questo sia il problema. Cioè, lo strumento dell'udienza conoscitiva è utile nel senso che permette alle Commissioni parlamentari di ricevere, di raccogliere in modo diretto delle notizie, delle opinioni che poi i parlamentari

possono benissimo raccogliere anche altrimenti, perchè le Regioni non è che siano dei corpi chiusi e separati, ma in genere cercano di fare conoscere le loro posizioni sui vari problemi. Ma invece quello che manca in questi contatti è il dibattito, il confronto delle opinioni, e credo che questo sia il vero problema. Perchè anche per quanto attiene ai rapporti con il Governo non è che noi andiamo alle varie riunioni per ascoltare soltanto o che il Governo ci ascolti e basta: in genere tali riunioni sono interessanti perchè sono vivaci, perchè in esse si discute. Ora credo che nel Parlamento non ci si possa limitare a delle indagini conoscitive, ma bisogna identificare una sede parlamentare in cui si possa svolgere un dibattito ed un confronto politico, perchè questo rientra nell'esigenza che il Parlamento prenda coscienza del modo in cui deve modificare se stesso in relazione al processo in corso di riforma complessiva e democratica dello Stato.

Sul problema della Presidenza del Consiglio non mi soffermo; così come pure sul problema della ristrutturazione dei ministeri voglio solamente insistere su un punto, perchè si connette direttamente al lavoro che stiamo compiendo.

Sulla delega al governo per la riforma della pubblica Amministrazione c'è un po' di contraddizione in termini: con la delega infatti ci si affida a un organo che deve provvedere non tanto a una riforma burocratica, ma a una riforma che investe se stesso. E qui nascono degli elementi di difficoltà. Perchè? Vediamo ad esempio che l'attuale governo ha stabilito di istituire dei nuovi ministeri. La decisione può essere giusta o no, perchè dipende dal modo come poi si pensa che debbano operare questi nuovi ministeri. Ma qui il discorso non è più della pubblica Amministrazione intesa nel senso di apparato burocratico; è il problema del modo come il Governo pensa di gestire tutta insieme, e quindi di ordinare, la propria attività. Ecco perchè quello della decisione sul rinnovo della delega deve essere un momento di riflessione complessiva. A parte il fatto che poi la questione si è superata brillantemente, non chiamando le Regioni a fare un discorso generale sulla ristrutturazione degli uffici dello

Stato. Ma sul problema della riforma dei Ministeri abbiamo tutta una serie di posizioni che abbiamo espresso ripetutamente — affermando che vogliamo una ristrutturazione che investa i compiti, le funzioni, gli apparati, i mezzi e così via — e che riprendiamo in questo momento. Tali posizioni sono state anche ribadite e riprese nel corso della riunione degli uffici di presidenza delle Regioni a Venezia nel giugno 1972, e che credo mantengano intera la loro validità.

Quanto ai nuovi ministeri credo che il discorso vada ormai affrontato: dal momento che però le attribuzioni dei nuovi Ministeri verrebbero ad insistere in materie che rientrano tra quelle attribuite alle Regioni, avvertiamo che siamo di fronte ad una situazione difficile. Perché? Perché per il Ministero dei beni culturali, ad esempio, sorge la disputa con il Ministero della pubblica istruzione sulle rispettive competenze. Infatti le sovrintendenze alle belle arti devono passare al nuovo Ministero? E si tratta di problemi che poi hanno dei riflessi nella cosiddetta periferia, perchè noi viviamo a contatto diretto coi sovrintendenti alle belle arti, stiamo muovendoci per creare l'istituto dei beni culturali, e allora ecco che nascono ulteriori problemi per la parte di tali uffici che non sia trasferita alle Regioni.

Comunque si avverte questo disagio e questo senso di incertezza. Per il Ministero dell'ambiente credo che la situazione sia analoga. E d'altra parte c'è da tener presente che nell'istituire questi nuovi Ministeri non si deve, assolutamente entrare nell'ordine di idee di creare degli apparati burocratici, perchè essi devono essere organi di indirizzo, di coordinamento, di iniziativa, che si collegano direttamente con l'attività delle Regioni e la cui istituzione va collocata nel quadro della revisione dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni perchè c'è da discutere sul modo come sono state esercitate tali deleghe.

Altro punto è quello della riforma della Presidenza del Consiglio. Anche io sottolineo quello che hanno detto i miei colleghi sul problema del Commissario del Governo: anche su questo punto bisogna che si esca dalla situazione di incertezza. Occorre in pro-

posito, muovendosi in una efficiente impostazione innovatrice, definire che cosa devono fare di preciso, se devono essere gli organi che assicurano un collegamento, come punto di riferimento a livello regionale, tra l'organo centrale, in particolare l'esecutivo centrale, il Governo, e le Regioni. In questo caso bisogna che questi commissari non siano dei dipendenti del Ministero dell'interno, perchè questo non avrebbe senso. Se le Regioni hanno contatti direttamente con la Presidenza del Consiglio, i commissari del Governo devono dipendere anche gerarchicamente, burocraticamente dalla Presidenza del Consiglio e non dal Ministero dell'interno.

Qui è necessario aprire un altro discorso, quello sugli enti locali. Perché? Perché nell'ambito di una attività che, anche se non è ancora avviata pienamente, comunque si muove in tutte le Regioni nel senso di operare un collegamento deciso tra la loro attività e quella degli enti locali attraverso l'utilizzo pieno dello strumento della delega agli enti locali dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali, c'è tutta una connessione che si acuirà sempre più tra problemi delle Regioni e degli altri enti locali, a partire da quelli della finanza locale, regionale e pubblica in generale; c'è l'esigenza che anche gli enti locali entrino in questo circuito nuovo di un diverso rapporto con le autonomie, che è rapporto politico e quindi deve fare capo, anche questo, alla Presidenza del Consiglio e non più al Ministero dell'interno. Occorre pertanto abbandonare la vecchia concezione delle autonomie locali proprio perchè essa non ha più senso, e corrisponde ad uno Stato e a una organizzazione dello Stato che abbiamo già superato, almeno in parte, nei fatti.

Il problema della delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni è un altro argomento, giustamente sollevato, perchè i criteri finora seguiti vanno rivisti, credo, in uno con i decreti delegati di trasferimento delle funzioni. Quindi anche su questo punto è necessario mettere ordine e chiarezza, così come per quanto attiene al sistema dei controlli sull'attività amministrativa delle Regioni e all'altro discorso della regionalizzazione degli enti pubblici che operano in ma-

terie di competenza regionale. E in proposito non facciamo che ribadire con pazienza quello che abbiamo detto da anni, che cioè bisogna arrivare alla soppressione di questi enti.

Nella nostra « memoria » li abbiamo elencati: a noi, Regione Emilia-Romagna, sta particolarmente a cuore il discorso sull'Ente di sviluppo agricolo, perchè, proprio nel momento in cui ci impegnamo, con il bilancio regionale, a dare una priorità, nell'ambito delle nostre scelte, ai problemi dell'agricoltura, ci troviamo di fronte un Ente con il quale, al più, potremo stabilire dei buoni rapporti, come usa fra persone civili. È tuttavia inevitabile che si determinerà uno stato di confusione e delle complicazioni, uno stato, cioè, incomprensibile se non in termini di permanere di una concezione vecchia e superata non solo dell'ordinamento dello Stato ma anche dei rapporti tra le forze politiche.

Non mi soffermerò poi sulla materia del turismo, perchè anche in questo caso dovremmo introdurre il discorso sulla sopravvivenza di un Ministero che a noi sembra del tutto superfluo.

Per quanto concerne i rapporti fra programmazione regionale e nazionale, abbiamo unito alla « memoria » che consegnamo uno documento redatto da tutti i partiti politici presenti a livello regionale, tranne il Movimento sociale italiano-Destra nazionale.

A conclusione, ripropongo il tema iniziale, cioè che sbaglieremo tutti, Governo, Parlamento, Regioni, se considerassimo la ripresa del discorso sulla riforma della pubblica Amministrazione in termini slegati da tutto un più generale contesto politico. Esso deve, invece, rappresentare l'espressione di una azione e di una dimostrazione fattiva di volontà politica che si è già manifestata e che ha già dato i primi segni di esistenza: quella di portare avanti con le Regioni e nell'ambito più generale dell'ordinamento dello Stato la riforma democratica che vogliamo e che la Costituzione ci indica.

ARMAROLI, la ringrazio Presidente Oliva e ringrazio anche gli onorevoli Commissari presenti insieme al signor Ministro. Anch'io sono lieto di aprire questo mio bre-

vissimo intervento, sottolineando l'apprezzamento delle forze regionalistiche dell'Emilia-Romagna per la volontà, che questa Commissione ha espresso, di completare l'opera di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni. Quindi accolga, Presidente Oliva, il più cordiale ringraziamento ed augurio per la disponibilità ad un dialogo, che, ella ha precisato, dovrà essere coraggioso, al fine di alimentare successivi incontri. Si tratterà di un'altra lodevole iniziativa da sommarsi alle altre che questa Commissione assunse in occasione dell'esame degli schemi di decreti delegati di trasferimento delle funzioni. Se così si farà, si compirà un atto certamente positivo non solo per le Regioni ma per lo sviluppo democratico del nostro Paese.

Ciò premesso, mi soffermerò ora rapidamente sugli argomenti specifici che sono più pertinenti alla funzione della Presidenza del Consiglio della Regione Emilia-Romagna, soprattutto approfittando di quello che già hanno egregiamente detto i colleghi della Liguria e delle Marche ed ha sottolineato con forza il presidente Fanti. Ritengo, quindi, opportuno soffermarmi su alcuni punti che riguardano più da vicino l'attività dei Consigli regionali e, in particolare, i rapporti con il Governo e il Parlamento connessi con tale attività.

Il presidente Fanti lo ha già detto, ma sarà il tema che mi impegnerà: mi riferisco alle modalità di controllo delle leggi regionali e degli atti politici di indirizzo generale. Anzitutto mi sembra opportuno osservare che, al di là delle norme di dettaglio, scritte, i rapporti fra soggetti che esprimono allo stesso titolo gli interessi della collettività dovrebbero essere ispirati ad una visione politica dei problemi e, quindi, dovrebbero predominare considerazioni unificanti e di sintesi e non quel formalismo giuridico che finora spesso è affiorato nei provvedimenti di rinvio delle leggi e di annullamento degli atti amministrativi regionali. Quindi, soprattutto non dovrebbero verificarsi nè interferenze nel processo di formazione della volontà che si svolge all'interno del soggetto controllato, interferenze che sono state pesanti e alle volte hanno rappresentato un po' un processo alle intenzioni, nè, specie per quanto attiene

agli atti politici e di indirizzo generale non formalmente legislativi, decisioni della Commissione di controllo ancorate a valutazioni di stretta legittimità, che non tengano conto della vocazione essenzialmente politica dei Consigli regionali.

Una legge, una volta deliberata dal Consiglio regionale, dev'essere giudicata obiettivamente, per quello che dice: le motivazioni politiche dell'atteggiamento assunto dai Gruppi o dai singoli consiglieri in sede di discussione e di votazione e le risultanze dell'attività preparatoria e referente riguardano esclusivamente il Consiglio regionale, e perciò non dovrebbero fare da supporto, fornendo elementi, più o meno pretestuosi, per l'adozione di provvedimenti governativi di rinvio delle leggi stesse. Riteniamo cioè che, proprio perchè esiste un dovere di collaborazione fra organi politici, i Consigli regionali debbano fornire tutti i chiarimenti necessari, ma detti chiarimenti non dovrebbero essere utilizzati per fini diversi o di annullamento delle deliberazioni, bensì per alimentare quel rapporto di collaborazione che deve sussistere tra Governo nazionale e Regioni.

Il discorso vale anche nei confronti della Commissione di controllo sull'amministrazione regionale per gli atti politici e di indirizzo generale.

Ritengo che un siffatto atteggiamento nell'esercizio dei controlli rappresenterebbero anche un esempio di correttezza e, oserei dire, di rispetto costituzionale, che dovrebbe trovare costante applicazione anche nel quadro dell'attuale legislazione. Certo che, in prospettiva, specie per quanto attiene al controllo delle leggi regionali, la vigente legislazione dev'essere modificata, in modo che alle Regioni sia garantita la possibilità di far valere gli argomenti a favore delle proprie scelte legislative come legittimi contraddittori del Governo, sulla base di precise norme procedurali.

È noto che il Governo ha assunto, di fatto, il ruolo di unico ed effettivo controllore delle leggi regionali, come sottolineavano anche gli altri colleghi che mi hanno preceduto, e che i rapporti Stato-Regione sono venuti via via degradandosi in collegamenti di tipo in-

formale fra Regioni e uffici governativi, soprattutto con l'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio. Tale situazione, fra l'altro, impedisce al Parlamento di svolgere il ruolo di giudice dei conflitti politici fra Stato e Regioni assegnatogli dalla Costituzione.

Non spetta a me proporre, al riguardo, precise soluzioni tecniche. Mi sembra, però, che non sia difficile trovarne, se lo si vuole, e che sia la Costituzione sia alcuni meccanismi contenuti in leggi vigenti offrano, in proposito, più di un riferimento attendibile. Quella che conta è la volontà politica sostenuta da tutte le parti ed è soprattutto di questa che le forze regionaliste presenti nel Parlamento e nei Consigli regionali devono rendersi garanti, non in modo astratto e generico, ma verificandola sulla base di concreti passi in avanti che, in termini brevi, l'attuazione dell'ordinamento regionale dovrà compiere e che tutti si aspettano compia.

Infine, Presidente Oliva, sarebbe quanto mai apprezzabile la sollecita approvazione della legge sull'autonomia funzionale e contabile del Consiglio regionale. Questa legge, è notorio, è stata approvata dalla Camera dei deputati; e su di essa tutti i Gruppi regionali vi hanno consentito. Noi sappiamo che ella è mossa dagli stessi intendimenti e perciò ci affidiamo a lei perchè l'iter di questo provvedimento si concluda nel modo più sollecito anche dinnanzi al Senato.

MODICA, senatore. Vorrei sapere dai rappresentanti delle Regioni se, nell'ipotesi di una ripresa del processo di decentramento dello Stato, da essi sostenuta, essi non ravvisino anche l'opportunità o la necessità di avanzare suggerimenti e proposte perchè in questo processo di decentramento si tenga conto, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione nonchè in relazione alle riserve espressamente fatte negli stessi decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, della possibilità che determinate funzioni, attualmente ancora esercitate dagli organi dello Stato, siano trasferite direttamente agli enti locali. Vorrei cioè chiedere se i rappresentanti delle Regioni non ritengano auspicabile che il processo di decentramento possa giungere an-

che a un trasferimento diretto di competenze amministrative agli Enti locali, nell'ambito naturalmente della riforma dell'ordinamento degli enti stessi e della legge comunale e provinciale.

PRESIDENTE. Mi permetto di completare la domanda: si chiede alle Regioni se ritengano che sarebbe costituzionalmente legittima un'attribuzione diretta di competenze da parte dello Stato agli Enti locali, anche in materie che sono attribuite dalla Costituzione alle Regioni.

FANTI. L'argomento è estremamente interessante e meriterebbe di essere approfondito. La mia risposta immediata è che il trasferimento diretto di competenze agli Enti locali creerebbe un'ulteriore confusione e non contribuirebbe a un riordino di tutto l'insieme delle materie trasferite. Il problema secondo me va visto puntando con decisione — come del resto è volontà espressamente esplicitata negli statuti di tutte le Regioni — alla costituzione, nell'ambito delle singole Regioni, di quello che abbiamo chiamato lo Stato regionale delle autonomie, intendendo con ciò l'elevamento qualitativo degli enti locali dalla condizione attuale di erogatori di servizi per far loro assumere la funzione di componenti dell'organizzazione dello Stato allo stesso livello delle Regioni, così come le Regioni si pongono allo stesso livello dell'ordinamento centrale. Solo in questo modo si può avere un processo che proponga con forza il discorso di una riforma delle autonomie locali che deve trovare connessione con il decentramento regionale.

MACCHIAVELLI. In ordine a quanto suggerito dal senatore Modica potrebbe ipotizzarsi quanto meno una modifica del dettato costituzionale. Inoltre ritengo che tutta la tematica del decentramento regionale tenda a costituire grosso modo tre livelli decisionali: il livello di base degli enti locali, un secondo livello regionale e un terzo livello ovviamente statale. La Regione dovrebbe cioè rappresentare nei confronti dello Stato il filtro delle varie decisioni territoriali. In caso contrario si avrebbe una proliferazione di

interlocutori che il Governo centrale certamente non potrebbe seguire e quindi, sotto questo preciso aspetto, si correrebbe il rischio di una mancanza di collegamenti o comunque di un collegamento tra enti sub-regionali e Stato senza il tramite dell'organo chiamato a coordinare gli interventi a livello degli enti locali. Una ipotesi di questo genere potrebbe forse porsi nella prospettiva della «Città del sole», ma nella realtà attuale penso che probabilmente provocherebbe soltanto confusione.

TRIVA, deputato. Vorrei porre ai rappresentanti delle Regioni tre questioni. La prima riguarda il problema dei rapporti tra Regioni e organi centrali dello Stato, già affrontato dai vari oratori intervenuti oggi, in modo particolare dal presidente Fanti. Si tratta di un tema che merita, a mio giudizio, di essere esaminato non soltanto nel suo carattere di generalità, ma anche in quello di alcune particolarità.

Una serie di materie, ma in particolare, l'agricoltura, che la Costituzione attribuisce in via primaria alle Regioni, sono fortemente influenzate dalla partecipazione del nostro Paese alla realtà comunitaria. Pertanto a me sembra che si pongano nei confronti della riorganizzazione della pubblica Amministrazione e dei Ministeri tre tipi di problemi.

Il primo riguarda i Ministeri che non agiscono su materie di competenza regionale, per i quali, pertanto, non si pongono quelle esigenze di concorrere, in sede collegiale, al coordinamento ed all'indirizzo che, invece, si pongono per i Ministeri che trattano materie, sia pure residue, attribuite alle Regioni.

Il secondo problema riguarda invece i Ministeri che agiscono in materie che sono di competenza regionale sia pure in modo residuo, e per i quali, si impone il compito di concorrere al coordinamento ed agli indirizzi. Questo aspetto del coordinamento e dell'indirizzo, che si esprime indubbiamente nella collegialità del Governo, incide fortemente sulle stesse caratteristiche e strutture dei Ministeri interessati, i quali non possono ripetere meccanicamente la suddivisione in direzioni generali, ispettorati e così via, che possono invece rappresentare il « modello »

dei Ministeri che non agiscono su materie di competenza regionale.

Il terzo problema riguarda i Ministeri che agiscono su materie residue di competenza regionale, ma che sono nel contempo interessati a compiti di elaborazione e di partecipazione alle scelte della Comunità europea. Estremizzando il discorso, il Ministro della agricoltura, quando partecipa alle riunioni della Comunità europea, per essere portatore autentico di una volontà definita in un modo istituzionalmente corretto, dovrebbe essere portatore della sintesi della volontà espressa dalle Regioni, che sono titolari di competenza piena in materia di agricoltura.

Ciò premesso, mi interesserebbe sapere come viene valutata dalle Regioni questo ultimo specifico problema, tenuto conto che nessuno ipotizza a Bruxelles la presenza dei venti assessori regionali all'agricoltura a fianco del Ministro competente e che, d'altra parte, la titolarità dei rapporti internazionali spetta indubbiamente al rappresentante del Governo nazionale.

Più generalmente, vorrei sapere come i rappresentanti delle Regioni intendono sia opportuno impostare i rapporti tra le Regioni e gli organi centrali dello Stato particolarmente in relazione a quei Ministeri che hanno competenza in materie investite da impegni di carattere comunitario, il cui esempio limite e classico è rappresentato dal Ministero dell'agricoltura.

Seconda questione. È già entrata in vigore la legge istitutiva delle comunità montane. Ci si trova quindi di fronte in questo momento a una realtà caratterizzata da due tipi di organizzazione amministrativa subregionale: una parte del territorio nazionale in cui già esiste un momento di aggregazione intercomunale, con dimensione ottimale ai fini della programmazione, della organizzazione e della gestione di alcuni servizi; un'altra parte del territorio che, invece, è ancora priva di aggregazione ed è affidata esclusivamente al volontarismo dei singoli comuni. Ora, poichè questo ha un indubbio riflesso sul riordinamento generale dello Stato, perchè un conto è trovarsi di fronte ad aggregazioni territoriali sufficientemente consistenti e organizzate, un altro a

strutture comunali eccessivamente parcellizzate, vorrei conoscere in proposito il parere delle Regioni in vista della riforma generale dei vari Ministeri.

La terza considerazione, che si aggiunge a quella del senatore Modica, riguarda le funzioni proprie degli enti locali, cioè dei comuni e delle province. Vorrei ricordare a noi per primi e quindi ai rappresentanti delle Regioni che in tutti i decreti delegati emanati la norma generale dell'articolo 128 della Costituzione trova una sua esplicitazione **estremamente precisa perchè si stabilisce che** fino a quando con leggi dello Stato non sia stato provveduto al riordinamento e alla ridistribuzione delle funzioni amministrative, le funzioni amministrative rimangono di competenza degli enti locali. Il legislatore, cioè, nel processo attuativo delle Regioni e nel trasferimento ad esse delle funzioni prima esercitate dagli organi centrali dello Stato ha compreso che se centralismo vi era nell'esercizio di funzioni, erano accentrate negli organi dello Stato sia le funzioni proprie di una dimensione regionale sia quelle proprie, invece, di realtà territoriali di base.

Ciò si salda con il ragionamento che faceva l'onorevole Presidente, se, cioè il discorso di una nuova legge sul riordinamento delle autonomie si deve riferire solo alle materie ancora riservate agli organi centrali dello Stato o se, invece, coinvolge anche funzioni che in questo momento sono state trasferite alle Regioni.

Ultima considerazione, anche se qui non vi sono rappresentanti di Regioni meridionali, riguarda il problema del Mezzogiorno...

P R E S I D E N T E . Mi permetta, onorevole Triva: sono spaventato dalla possibilità che ella possa ottenere puntuali e dettagliate risposte a tutti i quesiti posti. La vorrei perciò pregare di limitarsi per ora all'esposizione fatta, con riserva di allargare il discorso con nuovi quesiti una volta trattati i problemi già posti ai rappresentanti delle Regioni.

M O D I C A , senatore. Mi consenta, signor Presidente, una brevissima precisazione. Mi vorrei permettere di interpretare il suo com-

pletamento della mia domanda in questo senso l'articolo 118 della Costituzione non lascia dubbi sulla possibilità per lo Stato di trasferire direttamente agli enti locali funzioni di interesse esclusivamente locale anche all'interno delle materie di cui all'articolo 117. Difatti, così recita il primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: « Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali ». Quindi, siamo anche nell'ambito delle materie di cui all'articolo 117.

PRESIDENTE. Sì, però limitatamente alle funzioni amministrative.

MODICA, senatore. D'accordo. Comunque, il completamento da lei fatto, onorevole Presidente, si deve interpretare in questo senso: che, siccome la Costituzione dice che le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale « possono » e non « debbono » essere attribuite alle Province, ai Comuni o ad altri Enti locali, tale attribuzione diventa una questione di opportunità e di scelta politica. Cioè, si può far questo o non farlo senza uscire dai limiti della Costituzione; ma è evidente che il problema assume toni esclusivamente politici e su questo piano è del tutto legittimo porsi un conseguente interrogativo, al quale, secondo noi, sarebbe giusto e opportuno dare una risposta positiva, per lo meno là dove si ravvisi chiaramente l'esistenza di interessi esclusivamente locali.

PRESIDENTE. Contenuto politico può anche significare orientamento dello Stato a provvedere autonomamente, ovvero a delegare le Regioni. Ed è per questo che io ritorno sempre sul concetto che facciamo male a parlare di « delega ». Non dovrebbe esserci differenza di sostanza tra attribuzione di funzioni dallo Stato alle Regioni, e da queste agli altri Enti locali.

DAGNINO. Per quanto riguarda, ad esempio, i rapporti tra Stato e Regioni in

materia di agricoltura, noi sappiamo che lo Stato nega che le Regioni possano applicare direttamente le disposizioni della CEE, con proprie leggi. Si afferma, tra l'altro, che ove una Regione fosse inadempiente, il Governo non avrebbe lo strumento giuridico per costringerla ad adeguarsi. In tal modo rimarrebbe scoperto un settore di applicazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura. In questo senso si è mosso il decreto delegato in materia di agricoltura e la Corte costituzionale ha accolto l'impostazione di fondo del decreto delegato e su questi linee si era mosso, nel precedente Governo, il ministro Natali. Il ministro Ferrari Aggradi, invece, ha recentemente dichiarato ai rappresentanti delle Regioni di voler proporre quanto meno delle modifiche a quel decreto.

A noi sembra che i punti fondamentali in questa materia possano essere questi: primo, affermare il principio di una partecipazione delle Regioni alla formazione della linea politica del Governo in materia di agricoltura. Il Governo poi, a sua volta, dovrebbe partecipare alla determinazione della politica agricola comunitaria.

Secondo punto, che si emani una legge dello Stato la quale fissi soltanto una normativa di principi per l'attuazione delle direttive comunitarie in sede legislativa, mentre l'attuazione sostanziale, cioè la determinazione concreta, nell'ambito di quelle direttive, sia lasciata alle Regioni. Il ministro Ferrari Aggradi, ripeto, si sta muovendo in questo senso.

PRESIDENTE. Le notizie di uno studio approfondito in questa materia da parte del Ministero dell'Agricoltura ci giungono gradite.

FRANCHI, deputato. Ringrazio, innanzitutto, il Presidente Oliva per avere voluto questa indagine conoscitiva alla quale anche il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale crede. Il Presidente ha già rivolto le nostre scuse ai rappresentanti delle Regioni per la scarsa partecipazione di parlamentari alla seduta odierna. Mi auguro che non si tratti di disinteresse. Bisogna considerare, ad ogni modo, che il Parlamento

in questo momento sta svolgendo diverse indagini conoscitive e che a volte le diverse sedute coincidono. Ritengo opportuno, quindi, un maggior coordinamento tra le varie indagini che il Parlamento sta svolgendo al momento attuale.

Sarebbe preferibile, com'è stato auspicato, che in queste occasioni avvenga un vero e proprio dibattito, che potrebbe portare anche a dei chiarimenti più immediati. Spero che ciò possa avvenire in questa sede, che è la più adatta per un coordinamento e un contatto permanente tra Parlamento e Regioni.

Abbiamo sentito parlare, questa mattina (ma ne eravamo già a conoscenza), di una realtà che è stata definita stato di diffidenza degli enti locali nei confronti delle Regioni. Se a questo stato di diffidenza — che io definirei di « insofferenza » — degli enti autarchici territoriali nei confronti delle Regioni, si aggiunge il permanere di un braccio di ferro tra Stato e Regioni, si ha la constatazione di uno scollamento completo del sistema.

La domanda che viene spontanea è questa: se si constata, e non si può non constatare, che la classe politica responsabile e dirigente ha una mentalità regionalistica, a che cosa dobbiamo queste diffidenze? Vi è una classe politica centrale, in pratica, che dice di volere che le Regioni funzionino, ma di fatto non le fa funzionare! Dobbiamo sapere perchè sussiste questo « scollamento », dal momento che non vi è pregiudizio nei confronti delle Regioni.

Ascoltando il presidente del Consiglio della Regione Emilia-Romagna, Armaroli, che parlava di enti che esprimono gli interessi di una stessa comunità, viene in mente il problema della natura di questi enti. Ecco, quindi, la seconda domanda: poter sapere dai rappresentanti delle Regioni presenti oggi in che modo considerano e valutano la natura giuridica di questi enti.

Terza domanda. Prendiamo atto dell'esperienza quasi venticinquennale delle Regioni a statuto speciale, ma non abbiamo mai visto esercitare da queste Regioni l'istituto della delega, mai. L'ultima Regione a statuto speciale venuta alla luce (il Friuli-Venezia

Giulia) non ha ancora operato una sola delega a favore degli enti locali. Si constata, quindi, che la voce di lamento che ci arriva dagli enti locali delle Regioni corrisponde ad una precisa realtà. In sostanza si pensa (e si teme) da parte degli enti locali che le Regioni, nei rapporti con gli enti territoriali, abbiano acquisito e fatta propria la mentalità tanto combattuta che lo Stato ha sempre avuto nei confronti delle Regioni medesime.

Quando poi sento parlare — e mi pare che qualcuno lo abbia detto — della necessità della partecipazione e dell'accoglimento delle istanze democratiche che vengono dalla base (vedi inserimento dei sindacati e di rappresentanze delle categorie produttrici nelle assemblee, istituzionalmente, anche se a mero titolo consultivo), mi chiedo se questo discorso sia politicamente sincero.

Infine mi permetto di domandare un'altra cosa. Abbiamo sentito recentemente discorsi aspramente critici nei confronti della burocrazia regionale. Sappiamo che alcune Regioni hanno già migliaia di dipendenti, che solo in parte vengono utilizzati. La Lombardia, ad esempio, ha più di tremila dipendenti, che assorbono quasi tutto il bilancio della Regione. Siamo cioè arrivati ad una sovrapposizione di una nuova burocrazia, quella regionale, alla burocrazia statale? A che si deve questo fatto? Sarebbe poi interessante sapere come le Regioni pensano di provvedere alla preparazione e all'attuazione dei piani di sviluppo, dal momento che solo una percentuale ridicola della spesa globale nazionale, lo 0,7 per cento, è destinata a questo fine.

ARMAROLI. Nel mio precedente intervento ho sostenuto la parità tra gli organi politici dello Stato, non per alimentare un discorso di uguaglianza in termini strettamente giuridici, ma per affermare una sostanziale parità politica. Stato e Regioni sono enti attraverso cui si estrinseca la sovranità popolare. Sotto questo aspetto la parità politica che invociamo è un concetto che rafforza l'unità nazionale. Non esisterebbe dialettica se si prefigurasse una situazione di subordinazione.

PRESIDENTE. Non dobbiamo rinunciare alla conquista (che è stata comune) del concetto che la contrapposizione tra Regioni e Stato vada superata considerando le Regioni come uno degli aspetti in cui lo Stato si realizza secondo la Costituzione.

Anche per ciò che riguarda il potere legislativo, non vi è dubbio che — in base alla Costituzione — esso si realizza ormai in due istanze; sicchè, nella esplicazione dell'attività legislativa, anche le Regioni partecipano indubbiamente della sovranità dello Stato, anche se la Costituzione prevede che la legislazione regionale debba adeguarsi ai principi generali del diritto, che non possono che promanare dalla sovranità dello Stato a livello nazionale.

FRANCHI, deputato. In tutti gli Statuti regionali si parla di consultazioni e di partecipazione dei sindacati e delle varie categorie del mondo del lavoro. Vorrei sapere se non si ritiene di dover giungere ad una partecipazione istituzionale di queste categorie attraverso la riforma delle strutture assembleari.

TULLI. Mi pare che con questa domanda lei tenda a una modifica in senso corporativo delle strutture regionali. Se questo è il senso della sua richiesta, non mi pare che sia questa la sede nella quale si debba affrontare un dibattito di questa natura.

PRESIDENTE. Mi sia consentito dire che iniziative delle Regioni per un'organizzazione della partecipazione degli enti locali alla elaborazione della politica e della linea amministrativa delle Regioni stesse, ce ne sono state. Ad una richiesta analoga fatta dall'onorevole Franchi in una precedente seduta al Presidente della Regione Umbria è stato risposto con un promemoria (appena giunto alla segreteria della Commissione) che documenta le deleghe di potere fatte da quella Regione agli enti locali. Mi permetterò di far distribuire il promemoria ai colleghi della Commissione.

A mio avviso, una certa giustificazione all'indubbio ritardo di questo processo di delegazione agli enti locali le Regioni la tro-

vano nel fatto che il frazionamento delle competenze pubbliche è ormai giunto ad un punto tale che operare le deleghe diventa problematico. Per riorganizzare certe materie (divenute ormai quasi irraggiungibili, distribuite come sono in mille tentacoli più o meno locali) le Regioni dovrebbero, ad esempio, delegare agli enti locali funzioni che lo Stato a sua volta ha delegato alle Regioni come « residue ». È ciò possibile? La delega delle funzioni « residue » statali ha bensì favorito il fenomeno del passaggio integrale di determinati uffici statali alle Regioni: ma ciò ha implicato il contemporaneo passaggio alle Regioni di certi uffici statali di livello provinciale — si pensi agli ispettorati provinciali dell'agricoltura — i quali esercitano anche funzioni statali residue. Possono le Regioni a loro volta subdelegare le funzioni residue che sono state loro delegate?

In effetti, si tratta di un problema da chiarire.

FERRARI. Desidero richiamare l'attenzione della Commissione, proprio in considerazione del fatto che alcune Regioni stanno conferendo le deleghe agli enti locali, sulla necessità di prendere in esame il problema che sorge dal fatto che negli statuti regionali il controllo degli atti delegati è previsto da parte degli organi della Regione; la legge statale prevede invece che il controllo sia fatto dall'organo di controllo governativo.

Ciò significa che fra pochi mesi ci troveremo di fronte ad una forte conflittualità nell'ambito di molte Regioni in quanto, se verrà seguito lo statuto, gli atti emessi nell'esercizio di tali funzioni verranno mandati agli organi regionali, se, viceversa, sarà presa in considerazione la legge statale, tali atti saranno mandati all'organo statale presieduto dal commissario del Governo. La qual cosa vuol dire che arriveremo ad una vera e propria paralisi.

Ebbene, dal momento che il Parlamento ha deliberato, approvando gli statuti regionali, nel senso del controllo tramite l'organo regionale e anche nel progetto di legge preparato dalla Commissione presieduta dall'allora sottosegretario Deriu la soluzione

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

4° RESOCONTO STEN. (22 novembre 1973)

prospettata è conforme a tale ultima soluzione, ritengo che il problema vada risolto rapidamente al fine di evitare il pericolo testè evidenziato.

F R A N C H I, *deputato*. Mi permetto di rilevare che non ho avuto nessuna risposta — salvo quella fornita dal presidente Armaroli — alle mie domande. Mi riservo comunque di riproporle in una prossima seduta.

F A N T I. Le posso assicurare che nella memoria da noi fornita alla Commissione in

ordine ai temi oggetto dell'indagine, troverà le risposte a tutti i quesiti da lei posti.

P R E S I D E N T E. Ringrazio i graditi ospiti per il loro fattivo contributo ai nostri lavori.

La seduta termina alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOCT. FRANCO BATTOCCHIO