

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

11^a SEDUTA

GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 263, 266, 267 e <i>passim</i>	CHELI	Pag. 263, 266, 267 e <i>passim</i>
AGRIMI282, 285	GIANNINI276, 278, 279 e <i>passim</i>
FRANCHI271, 284, 286		
MAFFIOLETTI	272		
MODICA272, 274, 283		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Enzo Cheli, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze, e il professor Massimo Severo Giannini, ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Roma.

La seduta ha inizio alle ore 10.

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 ».

Do il benvenuto al professor Cheli, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze. Egli già conosce il tema della nostra indagine, che è certamente di grande portata. Parlando infatti di redistribuzione generale delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, si affronta un problema enorme. D'altra parte, il tema della redistribuzione delle competenze è pregiudiziale rispetto alla riforma della pubblica Amministrazione, essendo ovviamente auspicabile che tale riforma avvenga in seguito ad una stabile sistemazione delle competenze.

Do pertanto la parola al professor Cheli.

CHELI. Ho avuto modo di esaminare gli atti della prima fase di questa indagine e ho notato che i problemi emersi tendono a ordinarsi su tre piani: 1) problemi relativi al versante regionale, ossia alla organizzazione e al funzionamento della macchina regionale; 2) problemi relativi al versante statale, ossia al volto da dare all'amministrazione statale una volta operato il trasferimento delle funzioni alle Regioni; e infine 3) problemi relativi ai punti di raccordo tra i due versanti, cioè tra apparato statale e apparato regionale.

La prima impressione che si trae dall'esame complessivo di questi tre gruppi di problemi induce a sottolineare come l'indagine conoscitiva svolta da questa Commissione

abbia, nella sua prima fase, puntualmente confermato un certo livello del dibattito intorno ai temi dello « Stato regionale », quale si è venuto a registrare, nel corso degli ultimi mesi, tanto in sede scientifica che politica.

In concreto si può dire che sono emerse indicazioni molto più precise, molto più individuate per quel che riguarda i problemi del primo e del terzo gruppo (organizzazione regionale e raccordi Stato-Regione), mentre sono rimaste ancora piuttosto sfuocate le prospettive attinenti al volto da dare alla amministrazione centrale.

I tre ordini di problemi sono peraltro legati fra loro da un vincolo di stretta interconnessione, che rende impossibile un loro esame separato. È evidente, infatti, come la riforma dell'apparato amministrativo statale e la messa a punto della macchina regionale siano due aspetti della stessa realtà: di questo, del resto, fu pienamente consapevole il legislatore nel 1970, quando con la legge di delega n. 775 affermò il principio della contestualità fra trasferimento delle funzioni alle Regioni ordinarie e riforma della amministrazione statale.

La contestualità si è poi persa per strada e nel 1972 sono stati varati i decreti delegati di trasferimento ma non la riforma dell'amministrazione statale. Ma nel momento in cui viene riproposto il discorso della riforma dell'amministrazione statale, se veramente si vuole che tale riforma abbia caratteristiche incisive, sia cioè adeguata a quella che è la forma di « Stato regionale » che ci siamo dati, il discorso della contestualità deve, per quanto possibile, essere riaperto. Ciò dovrebbe indurci a pensare che la riforma dell'apparato statale non va vista come una fase cronologicamente successiva e separata dalla fase iniziale del trasferimento delle funzioni: questo è, del resto, il senso di molti degli interventi dei rappresentanti regionali. D'altro canto, se esiste oggi la possibilità di recuperare quella contestualità che fu smarrita nel 1972, si può anche sperare in soluzioni forse migliori e più avanzate di quelle che sarebbe stato possibile raggiungere due anni fa. Molte diffidenze e resistenze iniziali possono, infatti, considerarsi ormai superate. Non solo: oggi abbiamo alle spalle due anni

di esperienza nel funzionamento della macchina amministrativa regionale, e questo ci consente di valutare sia le difficoltà obiettive incontrate dalle Regioni sia il rendimento dei modelli organizzativi che le stesse si son dati.

Vorrei, dunque, toccare brevemente i tre ordini di problemi cui ho sopra accennato.

Problemi relativi al versante regionale. Sono moltissimi, ma i maggiori si vengono in prevalenza a collegare al completamento dei trasferimenti operati nel 1972, cioè alla rettifica dei decreti delegati allora emanati. A me sembra che su questo terreno vi sia oggi un obiettivo fondamentale da raggiungere: recuperare lo spirito originario dell'articolo 17 della legge finanziaria regionale, là dove si prevedeva che il trasferimento dovesse avvenire per « settori organici di materie ».

Lo scopo della norma era chiaro: evitare nel trasferimento le operazioni di « ritaglio » delle materie che si erano determinate in sede di norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale. E proprio tale obiettivo della norma giustificava anche l'inserimento di una funzione nuova rispetto al dettato costituzionale, quale la funzione di « indirizzo e coordinamento ». In sostanza questa funzione, che veniva riservata allo Stato, in tanto poteva avere un senso in quanto risultasse configurata come contropartita dell'integralità e dell'organicità nel trasferimento delle materie. Questo venne sottolineato sia in sede parlamentare — nell'ordine del giorno del Senato del dicembre del 1970, sia in sede giurisprudenziale — nella sentenza n. 39 del 1971 della Corte costituzionale —, dove, appunto si veniva ad indicare nell'indirizzo e coordinamento il *pendent* di un trasferimento integrale. Era questo il criterio ispiratore dell'articolo 17, criterio poi abbandonato. Con il varo dei decreti delegati, si è giunti, infatti, a una soluzione in cui l'« indirizzo e coordinamento » non ha più giuocato un ruolo sostitutivo rispetto al « ritaglio » delle materie, ma bensì additivo: nel risultato finale « indirizzo e coordinamento » e « ritaglio » delle materie si sono sommati.

Ora, questa situazione va evidentemente rettificata. Il « ritaglio » delle materie operato con i decreti delegati del 1972 è senz'al-

tro più raffinato, e per certi aspetti più pesante, di quello compiuto con le norme di attuazione degli statuti speciali: un « ritaglio » cioè che viene determinato attraverso una serie di operazioni di scomposizione e ricomposizione delle materie elencate nell'articolo 117 della costituzione, che conducono a enucleare svariate submaterie, che poi sono semplicemente letture in chiave aggiornata delle materie originarie dell'articolo 117. Casi classici, sempre citati: difesa del suolo, difesa dell'ambiente, protezione della natura. Tali materie sono state riservate allo Stato in quanto scorporate dalle materie originarie dell'agricoltura e dell'urbanistica. Ora, queste materie, indebitamente sottratte, vanno recuperate alla sfera regionale.

A questa operazione di « ritaglio » delle materie si è poi aggiunto un fatto di ritenzione delle competenze da parte degli enti nazionali e pluriregionali operanti nei settori contemplati dall'articolo 117 della costituzione. Anche questo era un fatto quasi scontato in partenza, dal momento che la legge finanziaria regionale nulla aveva previsto in ordine al trasferimento di tali competenze. Ma ciò non toglie che questa ritenzione di competenze sia un'altra forma di compressione di quello che dovrebbe essere lo spazio naturale di azione delle Regioni. La conseguenza di questi fatti dà un risultato finale: le Regioni, in base ai decreti delegati, non si trovano oggi a gestire dei settori organici di materie, ma arcipelaghi di competenze, frantumate dalla presenza di ampie riserve sia a favore dello Stato che degli enti nazionali.

Ora, come rettificare questa situazione? Condivido largamente quello che è stato detto qui, in Commissione, nella prima fase dell'indagine, da molti rappresentanti regionali. Le strade per rettificare questa situazione sono sostanzialmente tre. Primo, rinnovare la delega al Governo per il completamento dei trasferimenti, così da giungere ad una riduzione progressiva dell'area di riserva statale, soprattutto per settori importanti quali l'agricoltura e i lavori pubblici; secondo, smobilitare ovvero regionalizzare gli enti nazionali e gli enti interregionali che operano nelle materie elencate all'articolo

117; terzo, utilizzare lo strumento della delega amministrativa dallo Stato alle Regioni in una chiave meno avara rispetto a quella adottata nell'articolo 17 della legge finanziaria regionale. Lì la delega era prevista solo per le funzioni residue, oggi il problema riguarda in prevalenza le funzioni connesse. Se si pensa, infatti, alla Regione come all'ente fondamentale per la programmazione del territorio, è difficile non pensare anche ad una Regione che sia in grado d'intervenire in settori chiave per tale tipo di programmazione. Mi riferisco alla piccola e media industria, al credito e in genere a quella problematica che le Regioni hanno posto al Governo attraverso il tema delle finanziarie regionali. Vi è, quindi, un problema di delega amministrativa di materie connesse dallo Stato alle Regioni e, correlativamente a questo, vi è anche una prospettiva di utilizzazione dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che consentirebbe di affidare alle Regioni, nelle materie delegate, anche una legislazione di tipo integrativo.

Temi direttamente collegati a questo obiettivo del riaccorpamento organico delle materie sono, poi, quelli del completamento dei trasferimenti nelle Regioni a statuto speciale (che lamentano, a ragione, di essere oggi in una posizione peggiore rispetto alle Regioni ordinarie) e all'attuazione delle direttive e dei regolamenti della CEE. Su questo secondo punto sappiamo cosa è accaduto. Alcuni decreti delegati (e in particolare quello dell'agricoltura) hanno previsto una riserva statale per quanto riguarda l'attuazione delle direttive e dei regolamenti della CEE. Con questa riserva si è introdotto un meccanismo che è in grado di condurre ad una espropriazione completa di talune materie regionali. Così, dal momento che l'intervento della CEE può estendersi praticamente ad ogni settore della materia agraria, risulta evidente come lo Stato, attraverso questa riserva, possa recuperare tutto quello che ha dato alla Regione o, nell'ipotesi migliore, trasformare una competenza propria della Regione in competenza delegata. Questo, ad esempio, è accaduto con il disegno di legge n. 2244 in tema di

attuazione delle direttive CEE nn. 159, 160 e 161 del 1972.

Ora, su questo terreno, deve essere assolutamente chiaro che l'attuazione delle direttive e dei regolamenti CEE non è una materia a se, che si contrapponga alle altre materie dell'articolo 117. È solo un meccanismo normativo, che va attivato con il rispetto del sistema di competenze fissato dal diritto interno dei vari Stati. Nel diritto comunitario non esiste, d'altro canto, un condizionamento rispetto al meccanismo di esecuzione della volontà che si manifesta in sede comunitaria: per questo vale il diritto costituzionale dei singoli Stati. Se così è, la conseguenza sarà che quando il regolamento o la direttiva comunitaria investe la materia agricola, nel diritto interno bisognerà rispettare quella che è la distribuzione dei poteri operata per questa materia dal diritto costituzionale. Spetterà, quindi, allo Stato fare le leggi-quadro; spetterà, invece, alle Regioni emanare la disciplina di dettaglio e svolgere in proprio l'attività amministrativa. E qui ci può essere il problema, messo anche in luce dalla Corte costituzionale, dell'eventuale inattività della Regione che possa comportare una responsabilità internazionale dello Stato. Il problema esiste: ma si potrebbe risolvere pensando, sia pure con molta cautela, ad un intervento sostitutivo dello Stato. Su questo punto la strada è stata aperta dalla sentenza n. 149 del 1972 della Corte costituzionale ed è stata poi sviluppata dal recente parere reso dalla Commissione affari costituzionali della Camera sul disegno di legge n. 2244: parere, a mio avviso, ampiamente fondato.

L'obiettivo del completamento dei trasferimenti e del riaccorpamento organico delle materie non va, d'altro canto, considerato fine a se stesso, ma bensì collegato ad una prospettiva di fondo che è quella di dare alla Regione uno spazio operativo adeguato alla sua natura di soggetto dotato di « autonomia politica » nel senso più ampio (a livello cioè dell'espressione legislativa). Se noi vogliamo perseguire questa prospettiva, che è poi l'unica che consenta di dare un'attuazione coerente al titolo V della Costituzione, bisogna tener presente una serie

di strozzature normative che oggi si oppongono a questo fine e che vanno rimosse. Basti richiamarle soltanto. La prima strozzatura si rinviene sul terreno finanziario. Su questo terreno occorre procedere ad una revisione dei meccanismi previsti negli articoli 8 e 9 della legge finanziaria regionale. Sempre su questo terreno va superata la pratica dei fondi speciali, che viene contestata dalle Regioni, perchè è una pratica che determina vincoli di natura finalistica, cioè una compressione di quella che è la naturale sfera di azione assegnata all'autonomia regionale.

La seconda strozzatura si manifesta sul terreno dei controlli, in particolare dei controlli sugli atti amministrativi. Si parla da tempo di riforma della legge Scelba su questo punto: anche questo è un problema che va affrontato.

La terza strozzatura, più grave, investe il fronte della delega regionale agli enti locali. Sappiamo che le Regioni, in base all'articolo 118 della Costituzione, devono esercitare normalmente le loro funzioni amministrative delegandole agli enti locali o avvalendosi dei loro uffici. Questa è la norma forse più innovatrice del titolo V, norma che porta a vedere la Regione come soggetto di programmazione, come centro coordinatore delle autonomie minori. Perchè questo principio possa funzionare occorre, peraltro, superare la polverizzazione delle strutture che in molti casi caratterizza la realtà degli enti locali. Occorre cioè dare alle Regioni la possibilità di favorire o determinare l'aggregazione degli enti locali in ambiti comprensoriali adeguati all'esercizio di funzioni programmate.

Per chiudere questo discorso sul versante regionale, sempre con riferimento all'obiettivo della ricomposizione organica delle materie, occorre, infine, considerare l'aspetto dell'organizzazione amministrativa delle Regioni. Sappiamo che già nei loro statuti le Regioni avevano avanzato delle ipotesi di organizzazione amministrativa piuttosto innovatrici rispetto ai modelli organizzativi noti alla tradizione dell'apparato centrale. Modelli imperniati su alcuni principi, quali la collegialità operativa, il coor-

dinamento in funzione programmatoria, la pubblicità delle procedure, la partecipazione. Negli statuti questi modelli organizzativi erano rimasti abbastanza vaghi. Adesso, però, alcune Regioni hanno cominciato a varare le prime leggi attuative degli statuti in tema di ordinamento degli uffici e del personale. Da queste leggi sono emerse novità interessanti che possono servire anche come utili punti di riferimento per il discorso sulla riforma del versante statale.

Potrei portare l'esempio della Toscana, che conosco meglio. La Toscana, con la propria legge sull'ordinamento degli uffici, ha varato una struttura amministrativa ordinata su dipartimenti, la cui attività risulta connessa a tre grandi « campi di attività » (affari istituzionali e programmazione; economia e assetto territoriale; sicurezza sociale e servizi sociali). Il coordinamento tra i vari settori è operato da un Comitato tecnico della programmazione cui partecipano il Presidente della Regione e i coordinatori dei singoli dipartimenti. Nell'ambito del dipartimento, il lavoro amministrativo è impostato collegialmente in conferenze di dipartimento, cioè attraverso un dibattito che coinvolge tutti i componenti del dipartimento. L'esecuzione viene poi affidata a gruppi di lavoro, infra-dipartimentali e inter-dipartimentali, che vengono costituiti in vista degli obiettivi da realizzare. È evidente come attraverso l'adozione di tale modello la Regione miri a creare una struttura aperta ed agile, adatta allo svolgimento di compiti di programmazione.

Queste esperienze sono estremamente interessanti e vanno incoraggiate. Ma perchè possano riuscire, è essenziale che le Regioni si trovino a gestire delle materie manovrabili, cioè ordinate organicamente e non dei frammenti di materia.

P R E S I D E N T E . A questo punto, penso che lei possa parlarci del secondo versante. Le nostre domande le verranno fatte alla fine della sua esposizione.

C H E L I . Passiamo al secondo versante, che è quello statale. Il discorso qui, come sopra accennavo, è ancora molto embrio-

nale, nonostante che esista una tradizione di dibattiti molto ricca e annosa. Su questo versante esistono, comunque, nella fase attuale, due punti di riferimento ben precisi da tenere presenti. Un primo punto di riferimento è dato dai criteri direttivi fissati nella legge 775 del 1970 e ulteriormente precisati nel disegno di legge 114, nell'ultima formulazione data dalla Commissione affari costituzionali del Senato.

P R E S I D E N T E . Diciamo « penultima », perché di fronte a quella Commissione si sta discutendo una nuova serie di emendamenti.

C H E L I . Diciamo penultima. Un secondo punto di riferimento da tenere presente riguarda, poi, gli schemi di decreti delegati di riordinamento dei Ministeri, che circolarono alla fine della scorsa legislatura. Mi riferisco ai decreti relativi ai Ministeri dell'agricoltura, dei lavori pubblici, del turismo, dell'industria, degli interni.

I criteri direttivi previsti nella legge 775 si possono così riassumere: primo, riduzione delle direzioni generali, delle divisioni, degli uffici periferici dell'amministrazione statale in corrispondenza dei settori trasferiti alle Regioni e comunque divieto di costituzione di nuove direzioni, di nuove divisioni, di nuovi uffici periferici. Secondo, eliminazione a ogni livello delle duplicazioni di uffici e di servizi tra i vari dicasteri. Terzo, ampio decentramento verso gli uffici periferici dell'amministrazione statale. Quarto, semplificazione e snellimento delle procedure, con eliminazione dei concerti, pareri, controlli non strettamente necessari.

Il disegno di legge 114, nel testo modificato dalla 1^a Commissione del Senato, ha ampliato questi criteri, introducendo degli elementi ulteriori. In particolare, si è prevista la possibilità di trasferire funzioni, uffici e personale da un Ministero all'altro, al fine di favorire l'omogenea ripartizione delle competenze; di procedere al riordinamento delle aziende autonome; di completare i trasferimenti nelle Regioni a statuto speciale; d'introdurre maggiori precisazioni in tema di procedimento amministrativo, rispetto a

cui vengono richiamati i principi della snellezza e della pubblicità, della collaborazione con gli interessati, eccetera: principi suscettibili di valere, compatibilmente con gli statuti regionali, come norme-quadro anche per i procedimenti amministrativi regionali.

Si tratta di principi largamente accettabili, in grado di condurre, se correttamente applicati, alla costruzione di un sistema amministrativo adeguato alla riforma regionale.

Se un difetto tali principi hanno, questo consiste in un eccesso di genericità, ponendo direttive suscettibili di ottenere, in concreto, svolgimenti molto differenziati. Il fatto è che i principi ricordati fissano alcuni criteri di massima — ridurre certi apparati, evitare le duplicazioni di competenza eccetera — ma non offrono alcuna indicazione precisa in ordine al modello di organizzazione amministrativa che lo Stato dovrà darsi. Principi come questi, una volta applicati a un corpo quale oggi è la nostra amministrazione statale, rischiano seriamente di far scivolare la riforma verso ipotesi di riassetto marginale, anziché verso soluzioni veramente incisive.

Che questo rischio esista, si è visto, in concreto, alla fine della scorsa legislatura quando cominciarono a circolare i primi schemi di decreti delegati per la riforma dell'amministrazione statale. Questi schemi rappresentano ormai un caso di scuola e vengono citati nelle aule universitarie per dimostrare come sia possibile stravolgere il senso di una riforma, passando dalla scala dei criteri direttivi alle norme delegate.

Ora, cosa non era accettabile in questi testi? Partendo da questa domanda è forse possibile ricostruire in positivo anche la fisionomia da dare a questa riforma.

In primo luogo non erano accettabili alcuni aspetti quantitativi. La legge di delega parlava di riduzione delle strutture centrali nelle materie trasferite alle Regioni, ma questa riduzione, nella sostanza, non veniva operata. Nessuna riduzione di direzioni generali si aveva per i Ministeri della sanità e dei trasporti, mentre nel Ministero dell'agricoltura le attuali sei direzioni venivano ridotte a cinque. Perciò, dal punto di vista sostanziale, uno dei principi fondamentali

della delega veniva pretermesso e sviato. In secondo luogo, non era accettabile la sopravvivenza di uffici centrali con competenze di amministrazione attiva negli stessi settori trasferiti alle Regioni. Questo era il caso della sanità e dei trasporti. In terzo luogo, non era accettabile la duplicazione di strutture centrali nell'ambito di Ministeri diversi: ad esempio, una direzione generale per la difesa del suolo si trovava tanto nel decreto delegato relativo al Ministero dell'agricoltura che in quello relativo ai lavori pubblici.

In quarto luogo, violava i criteri direttivi della delega la ricostituzione a livello periferico (sia pure con nomi nuovi) di uffici trasferiti alle Regioni: questo era, ad esempio, il caso dei distretti agrari e dei magistrati delle acque, sostanzialmente sostitutivi delle strutture in precedenza espresse dagli ispettorati agrari e dai provveditorati alle opere pubbliche.

Un ulteriore punto inaccettabile riguardava la configurazione della funzione d'indirizzo e coordinamento. Sulla imputazione di questa funzione c'è stato, come è noto, un ampio dibattito che ha portato a riferire l'indirizzo e il coordinamento al vertice dell'apparato statale, cioè al Governo nel suo insieme, ovvero al Presidente del Consiglio, ovvero al CIPE. Negli schemi in esame si prevedeva invece l'esercizio di tale funzione direttamente da parte del singolo Ministro o addirittura da parte del Commissario di Governo. Tutto questo portava ad un declassamento della funzione e contrastava anche con l'articolo 124 della Costituzione, che fa del Commissario del Governo un organo di coordinamento dell'amministrazione statale periferica e non dell'amministrazione regionale.

L'ultimo punto, infine, da valutare con riserva, riguardava le strutture consultive, i Consigli superiori, nel cui ambito si prevedeva l'inserimento di rappresentanti regionali. Anche questo aspetto rischiava di aprire un discorso estremamente pericoloso, una sorta di co-gestione amministrativa in grado di alterare la divisione delle competenze e il rapporto dialettico che deve intercorrere tra potere statale e potere regionale.

Perciò, nel complesso, questi schemi di decreti per la riforma dell'amministrazione centrale, pur partendo da certe premesse poste nei decreti delegati di trasferimento delle funzioni, portavano alle conseguenze estreme la logica riduttiva di tali decreti, operando un netto sviamento dai fini fissati nella legge 775.

Ma a parte questi rilievi critici, in positivo, come potrà essere delineata la riforma dell'amministrazione centrale? Probabilmente una scelta preliminare dovrà portare in direzione della ricerca non di un modello unitario, ma di modelli differenziati, stante la notevole diversità delle funzioni affidate ai singoli settori amministrativi. Si è parlato, a questo proposito, di strutture amministrative che hanno come scopo fondamentale l'erogazione di beni o servizi giuridici e di strutture amministrative che assumono, invece, come funzione propria l'erogazione di beni o servizi economici. Già questa distinzione di massima pone in luce la necessità di orientarsi verso formule diversificate di organizzazione amministrativa. Le esigenze organizzative delle partecipazioni statali sono completamente diverse da quelle della pubblica istruzione.

Posta questa premessa, mi pare che dall'analisi e dalla critica di quella che è stata la vicenda dei primi schemi di riforma vengano a emergere alcuni punti fermi. Il primo di tali punti è che tutte le strutture di amministrazione attiva statale, nelle materie trasferite alle Regioni, vanno soppresse: bisogna assolutamente evitare la duplicazione e il parallelismo delle competenze.

Nei settori amministrativi investiti dal trasferimento delle competenze bisognerà, invece, pensare a modelli di organizzazione amministrativa costruiti in vista della funzione di indirizzo e di coordinamento. In tali settori, questa è, infatti, la sola funzione che resta allo Stato e perciò il modello andrà commisurato alle caratteristiche di tale funzione. Su questo piano bisognerà, comunque, considerare che l'indirizzo e il coordinamento è funzione politica nel senso più pieno; e funzione di governo, non di livello amministrativo. Di conseguenza le strutture amministrative dovranno essere orientate verso

attività di carattere preparatorio, documentale, di studio, di rilevazione della realtà, per offrire al Governo la possibilità d'intervenire puntualmente nell'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento.

Un ulteriore punto da tener presente nell'organizzazione degli uffici periferici è rappresentato dalla necessità di evitare la copendenza e il « doppiaggio » delle strutture. Infine, anche per il versante statale vale l'esigenza di fondo, fatta presente per il versante regionale, relativa al riaccorpamento organico delle competenze, inteso come premessa di ogni forma di programmazione. Perciò sono pienamente favorevole all'aggiunta fatta al disegno di legge n. 114, là dove si parla della possibilità di spostamenti di compiti, funzioni, servizi, personale, da un Ministero all'altro, allo scopo, appunto, di ottenere una più omogenea ripartizione delle competenze.

Ciò detto, avrei solo qualcosa da aggiungere sul tema dei rapporti Stato-Regioni. Si tratta di un tema che in questo momento interessa molto le Regioni e che presenta le maggiori implicazioni di carattere costituzionale, dato che, giustamente, le Regioni tendono ad impostarlo in chiave politica, in quanto il rapporto tra apparato regionale e statale è soprattutto un rapporto di vertice, vale a dire di carattere politico-costituzionale. L'esigenza di una migliore costruzione di tale rapporto si è, sinora, imposta essenzialmente in questi settori: 1) nella formazione del bilancio dello Stato (tutti conosciamo le vicende relative alla formazione dell'ultimo bilancio e le posizioni assunte in tale occasione dalle Regioni); 2) nella formazione della politica comunitaria (campo in cui lo Stato assume decisioni che coinvolgono in maniera determinante le materie regionali senza che le Regioni siano in grado di far sentire preventivamente la loro voce); 3) nell'esercizio del controllo (in questo settore le Regioni, cioè, lamentano che lo Stato eserciti i suoi poteri in maniera irrazionale per cui si hanno leggi che sono approvate in una Regione e non in altre, atti amministrativi che in una Regione sono sottoposti a controllo e in altre no e così via).

Ma altri campi dove è facile prevedere che l'esigenza di un raccordo adeguato tra Stato e Regioni si farà molto sentire in futuro sono quelli della programmazione economica (molti statuti regionali hanno già posto il tema con chiarezza), della elaborazione della funzione d'indirizzo e coordinamento, della formazione delle leggi-quadro.

Oggi, quali sono i raccordi?

Al livello costituzionale esistono essenzialmente due sedi d'incontro: una a livello parlamentare, rappresentata da questa Commissione; l'altra a livello governativo, rappresentata dalla Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio. Ambedue questi organi possono funzionare, a seconda dei casi, con procedure formalizzate ovvero informali.

Ora, la prima soluzione da dare al problema dell'individuazione di strumenti adeguati di raccordo deve, a mio avviso, innanzitutto passare attraverso il rafforzamento di queste istanze, che sinora hanno ben funzionato.

In particolare, per quanto riguarda questa Commissione, si potrebbe pensare ad una sua presenza nel campo del controllo sulle leggi, sia per quanto concerne il controllo di merito (che rischia di cadere in disuetudine), sia per quanto concerne il controllo di legittimità, rispetto a cui la Commissione potrebbe predisporre criteri di massima suscettibili di orientare l'azione del Governo.

Si potrebbe, poi, pensare ad una presenza, sia pure indiretta, della Commissione anche nel controllo sugli atti amministrativi. Si parla, a questo proposito, di una riforma nella composizione delle Commissioni di controllo sulle attività amministrative regionali. Ebbene, si potrebbe pensare a una soluzione che preveda, come oggi, la nomina di esperti da parte del Governo, ma su candidature designate dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Non si tratterebbe certo di una novità radicale, visto che già oggi la Commissione dispone di un potere di designazione, con riferimento alla nomina dei tre cittadini che, in caso di scioglimento di un Consiglio regionale, de-

vono provvedere, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, a indire le nuove elezioni.

La Commissione, inoltre, potrebbe svolgere un ruolo preparatorio essenziale in sede di elaborazione delle leggi-quadro, attraverso udienze conoscitive e contatti con le rappresentanze regionali.

D'altro canto, al di là del potenziamento sia della Commissione parlamentare per le questioni regionali sia della Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio, resteranno ancora campi rispetto ai quali il raccordo si presenterà insuscettibile di essere ricondotto alle competenze naturali di tali organi. Basti pensare alla politica comunitaria o all'elaborazione della funzione d'indirizzo e coordinamento.

Per questi settori bisognerà, dunque, pensare ad organismi nuovi. In proposito, nella prima fase di questa indagine, i rappresentanti delle Regioni hanno in prevalenza fatto riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il discorso viene così aganciato a quello della riforma della Presidenza del Consiglio, che è un tema ancora oscuro e carico, forse, di troppi significati. A mio avviso è forse più realistico pensare — data l'urgenza del problema — alla creazione di una Commissione speciale o di un Comitato interministeriale per le questioni regionali presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per i problemi relativi all'attuazione regionale e di cui siano chiamati a far parte, a seconda delle questioni trattate, i Ministri interessati ed i rappresentanti delle Regioni.

Infine, dal momento che stiamo trattando problemi di adeguamento delle strutture costituzionali alla realtà regionale, va anche richiamata una prospettiva di cui si è parlato nel corso degli ultimi anni, forse più in sede scientifica che politica: intendo riferirmi alla possibile riforma nella composizione della Corte costituzionale. Si tratta, indubbiamente, di un problema complesso, non foss'altro in relazione alla revisione costituzionale che esso comporta. Alla sua posizione muove, peraltro, un dato obiettivo che si manifesta nella « disaffezione » espressa dalle Regioni verso l'organo di garanzia costituzionale, « disaffezione » molto netta

dopo le sentenze dell'estate 1972 sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni. Questo atteggiamento delle Regioni verso la Corte rischia, a lungo andare, di provocare serie conseguenze nel sistema degli equilibri costituzionali: conseguenze già avvertibili nella eccessiva forza contrattuale assunta dal Governo in sede di controllo sulle leggi regionali.

Ora, su questo piano, l'obiettivo da perseguire è indubbiamente quello del riavvicinamento delle Regioni alla Corte costituzionale, recuperando alla Corte quel ruolo arbitrale che la Costituzione le attribuisce.

Ma riavvicinare le Regioni alla Corte costituzionale significa anche riavvicinare la Corte alla realtà regionale. Si potrebbe, pertanto, pensare ad una partecipazione, sia pure di secondo grado, delle Regioni alla formazione dell'organo di giustizia costituzionale, che oggi è per intero formato in sede centrale. In concreto si potrebbe, cioè, prevedere la designazione di candidature da parte regionale per i 5 giudici di estrazione parlamentare o per i 5 di nomina presidenziale, ovvero per una parte degli uni e degli altri, soluzione, quest'ultima, forse, migliore. Ciò consentirebbe d'inserire nell'organo di giustizia costituzionale la presenza dell'istanza regionalista.

P R E S I D E N T E . La sua esposizione, professor Cheli, è stata quanto mai interessante perchè ha affrontato problematiche nuove e suggerito nuove soluzioni. Se non le dispiace, vorrei dedicare l'ulteriore tempo a disposizione ad un suo scambio di idee con i componenti la Commissione.

E, se me lo permette, vorrei io stesso porle subito una domanda, che spero abbia risposta sotto forma di suggerimento concreto. La mia domanda promana dal ricordo dell'esposizione qui fatta dal professor La Pergola in tema di diritto comparato. Uno dei nodi da sciogliere è senza dubbio rappresentato dal problema delle fonti comunitarie, e lei, professor Cheli, lo ha ampiamente sviscerato, facendo un'affermazione che mi pare non solo importante, ma addirittura fondamentale: cioè che le fonti comunitarie si pongono come una fonte di diritto

che vincola ed obbliga l'entità statale italiana anche senza passare attraverso il filtro di una legislazione nazionale di adeguamento. Le fonti comunitarie, cioè, esercitano un'azione diretta sugli organi dello Stato e, di riflesso, su quelli regionali oltreché sugli stessi cittadini. Il concetto, a mio avviso, è chiaro e non ritengo quindi sia necessario soffermarsi a illustrarlo ulteriormente.

Però lei ha osservato che esiste il problema della necessaria sostituzione dell'eventuale carenza dell'attività regionale quando essa ritardi o comunque non realizzi (per quanto riguarda le materie di competenza delle Regioni) l'adempimento degli obblighi comunitari da parte dello Stato nella sua globale responsabilità internazionale. Per tale ipotesi lei ha affermata la necessità di una « messa in mora » delle Regioni prima che intervenga l'eventuale attività sostitutiva dello Stato. Orbene: non v'è dubbio che, per attribuire o riconoscere alle Regioni determinati poteri di attuazione delle fonti comunitarie occorre una legge-quadro, una legge nazionale di principio, una legge che regoli in generale questa materia. Perché non giovare di tale legge per evitare la procedura lenta e indubbiamente antipatica della messa in mora? Non vi si potrebbe prevedere che l'attività delle Regioni debba svolgersi entro determinati termini di tempo, dopo di che l'attività dello Stato diventa automaticamente suppletiva?

Abbiamo avuto dal professor La Pergola la citazione di molti esempi (soprattutto nella legislazione della Repubblica federale tedesca) secondo cui, in certi casi, se non provvede la Regione, provvede lo Stato, e viceversa: vi è cioè un gioco quasi automatico di scadenze, di tempi riservati all'attività di ciascun ente, che fa sì che la mancata osservanza di tali termini restituisce all'altro organo la possibilità di agire in modo alternativo. Questo non per stabilire una priorità di prestigio tra la Regione e lo Stato, ma per assicurare la funzionalità dell'attività legislativa e normativa.

Il secondo argomento che mi permetto di sottoporle si riferisce all'ultima parte del suo intervento, sulla questione della Corte costituzionale. Apprezzo moltissimo la sua

preoccupazione che non si crei una disaffezione psicologicamente disastrosa tra Regioni e Corte costituzionale. Orbene: si è lamentato, da parte delle Regioni, soprattutto il fatto che il controllo delle loro leggi abbia assunto il carattere di una sospensione di tipo burocratico in quanto, in definitiva, il Governo utilizza gli stessi organi burocratici sia per un giudizio di legittimità che è anticipatamente giurisdizionale e costituzionale, sia per un giudizio di merito che invece dovrebbe essere essenzialmente politico. Finora questo tipo di controllo non ha mai identificato un caso in cui ricorra l'ipotesi del conflitto di merito (riservato al Parlamento): e già questo sembra piuttosto strano. Ma, dati i molti casi in cui il Governo ha ritenuto che sussistesse un vizio di legittimità, perchè non prevedere invece che vi sia un organo istruttorio di tipo giurisprudenziale (e non burocratico), fornito dal Consiglio di Stato o dalla stessa Corte costituzionale, incaricato di delibare le leggi regionali prima che il Governo decida? Comprendo che è bene evitare il precostituirsi di un giudizio preliminare sulle leggi regionali impugnabili: ma parlo appunto per questo di una sezione istruttorio, nell'ambito di corpi giurisdizionali che abbiano sensibilità di giudizio più che prestigio gerarchico.

FRANCHI, *deputato*. Il problema del riaccorpamento organico delle materie, che è alla base della sua interessante relazione, professor Cheli, si evidenzia di fronte alla ritenzione di competenza da parte dello Stato. Ora io le chiedo: perchè avviene, questa ritenzione? Per un malinteso senso di accentramento da parte dello Stato, forse geloso, per cui si potrebbe arrivare al caso classico, da lei giustamente rilevato, nel quale quando dai principi si passa alle norme di attuazione si rischia di stravolgere addirittura una riforma; o non piuttosto dalla obiettiva difficoltà di individuare il concetto di materia? Che cosa è la materia? È evidente infatti che per procedere al riaccorpamento organico delle materie occorre prima avere ben chiaro che cosa si intende, appunto per materia.

M A F F I O L E T T I, *senatore*. Una precisazione in merito alla organizzazione degli uffici centrali. Il problema riguarda una diversificazione che investa i Ministri regionalizzati, con alcuni criteri che non possono essere quelli derivanti da un modello basato sulle direzioni generali, sulle sezioni e sulle divisioni, in una struttura completamente piramidale. Dovrebbe concepirsi invece una struttura promozionale idonea all'attività istruttoria per gli indirizzi ed il coordinamento, che, se non sono più basati sulla sovrapposizione gerarchica, bensì sono concepiti come una funzione spettante ad organi collegiali politici, si inseriscono in una struttura di tipo orizzontale, incompatibile con il concetto di riserva di materia o di competenza, con l'esistenza cioè, come dicevo prima, di una struttura basata sulle direzioni generali, sulle sezioni e sulle divisioni; ciò che porterebbe inevitabilmente a una sovrapposizione tra funzione di coordinamento e attività regionale.

Questa pluralità di modelli dovrebbe pertanto, a mio avviso, essere maggiormente precisata, proprio in ordine a questi gruppi di settori amministrativi.

Questo criterio non dovrebbe essere elastico, ma rigido per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici centrali.

M O D I C A, *senatore*. Com'è noto, il Governo chiede una delega al Parlamento per procedere al completamento del processo di trasferimento delle funzioni alle Regioni, delega di funzioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione per il riordinamento di enti pubblici che operano in campi che dovrebbero essere riservati alle Regioni e così via, cioè per l'intera materia di cui ci stiamo occupando. L'esperienza ha dimostrato — non sapevo che questa esperienza fosse addirittura diventata materia di insegnamento — che è possibile non esercitare tale delega, soprattutto quando si tratta di questioni di così ampia portata, sulle quali è legittimo il dubbio, non soltanto in sede politica ma direi persino in sede costituzionale. Il Governo stesso, anche in base a queste esperienze piuttosto tristi si è reso conto che c'era un problema e ha pensato di risolverlo

introducendo una seconda lettura; introducendo, cioè, non soltanto il parere delle Regioni e della Commissione parlamentare, ma anche una seconda lettura definitiva sul testo che il Governo stesso aveva approntato. Tutti questi rimedi, per essere efficaci, avrebbero bisogno probabilmente di qualche aggiunta e precisazione. Perché sorge questo problema: nell'ipotesi che anche la seconda lettura metta in evidenza un contrasto di valutazioni — non su aspetti particolari, ma nella corrispondenza di essi alle direttive della delega — che cosa succede? Sul piano politico si apre evidentemente un grosso conflitto, ma sul piano formale il Governo avrebbe pienamente il diritto di dar corso a questi decreti, di emanarli, di pubblicarli sulla *Gazzetta Ufficiale*, perché non esiste nessun limite in tal senso.

La mia domanda è questa: è possibile prevedere che, qualora si ravvisi una non corrispondenza di questa seconda lettura dei decreti ai principi generali della delega, agli indirizzi (come si è verificato per quei decreti di cui lei ha parlato poco fa), scattino meccanismi che comportino, diciamo, una remissione di questi contrasti alla sede che è stata la fonte della delega, cioè al Parlamento? La stessa Commissione parlamentare potrebbe, per esempio, avanzare la richiesta di intervento dell'Aula; oppure il Governo, qualora si verifichi questo caso, o potrebbe rinunciare all'emanazione del decreto o decidere di sottoporlo al Parlamento nella forma di un disegno di legge ordinario? Tutto ciò comporterebbe, a suo giudizio, una violazione dell'articolo 76 della Costituzione o potrebbe essere compatibile con i principi costituzionali?

P R E S I D E N T E Il quesito è sottile. Do la parola, per la risposta, al professor Cheli.

C H E L I. Rispondo per primo alla domanda posta dal Presidente sul controllo sostitutivo statale nell'ambito dell'attuazione delle direttive e dei regolamenti CEE.

Il senatore Oliva ha accennato alle possibilità di prevedere — al posto del meccanismo della messa in mora, che può essere un

meccanismo sgradevole per le Regioni — un termine preciso fissato in anticipo entro cui le Regioni son tenute ad agire e se non agiscono scatta automaticamente la sostituzione dello Stato. L'idea può essere interessante, ma incontra due ordini di obiezioni. La prima è che non è facile irrigidire preventivamente, una volta per tutte, l'attuazione delle fonti comunitarie entro termini precisi: a seconda delle materie toccate da tali fonti, i tempi tecnici dell'attuazione possono, infatti, variare notevolmente. La seconda obiezione concerne il fatto che il controllo sostitutivo statale — secondo quanto precisato dalla stessa Corte costituzionale — in tanto può giustificarsi in quanto l'inadempimento regionale sia tale da involgere una responsabilità internazionale dello Stato; e non ogni omissione o ritardo è tale da condurre a queste conseguenze.

Il Presidente ha poi prospettato l'ipotesi della costituzione di una sezione istruttoria della Corte costituzionale per l'esame preventivo della legislazione regionale. L'ipotesi andrebbe forse precisata ulteriormente, ma in ogni caso mi sembra che si prospettino serie difficoltà sul terreno della composizione e della derivazione da dare a tale organo (che, in ogni caso, dovrebbe essere differenziato dal collegio giudicante della Corte).

Il senatore Franchi chiede se la ritenzione di competenze da parte statale in materie di competenza regionale non derivi piuttosto che da cattiva volontà dello Stato, dalla difficoltà di definire le materie.

Si può rispondere richiamando l'esempio della « difesa del suolo » come submateria incorporata dal settore agricoltura. In questo caso, come in altri, la scelta è stata politica, non tecnica. Certo, su questo piano, il problema fondamentale sta nel fatto che la Costituzione risale al 1948: è evidente che l'elencazione contenuta nell'articolo 117 va interpretata e rapportata alla realtà odierna. Le Regioni che operano nel 1974 sono una realtà molto diversa da quella che si sarebbe potuta manifestare nel 1948, se le Regioni fossero nate allora. Da qui la necessità di una lettura in chiave aggiornata delle materie richiamate nell'articolo 117 della Costituzione.

P R E S I D E N T E . Mi scusi, professore. In questa Commissione, durante la precedente legislatura e quindi in una fase che non compromette nessuno degli attuali suoi membri, è stato affermato il principio che, più che una « competenza », la difesa del suolo è un fatto di programmazione. La straordinarietà di determinati interventi sul suolo può portare a una corresponsabilità dello Stato e delle Regioni sul piano della solidarietà nazionale anche finanziaria.

Comunque, l'orientamento precedente di questa Commissione era per la formazione collaborativa di un programma di lavoro a difesa del suolo, da attuarsi in sede locale attraverso un arricchimento delle funzioni regionali attraverso la delega di funzioni operative finora riservate allo Stato ed ai suoi organi periferici.

C H E L I . Anche questa può essere una chiave giusta, ma in ogni caso mi sembra non si possa disconoscere l'esistenza di un contenuto obiettivo nella materia « difesa del suolo ».

Lo stesso discorso si potrebbe fare per l'urbanistica. La programmazione, come tecnica operativa, può incidere su qualunque materia.

Sulle osservazioni del senatore Maffioletti, concordo pienamente. Egli ha sviluppato un mio accenno relativo ai modelli differenziati. Io ho parlato, riprendendo una terminologia che circolava negli scorsi anni, di una differenziazione di modelli correlata al tipo di servizio affidato alle varie strutture amministrative il senatore Maffioletti ha fornito una ulteriore precisazione, senz'altro da condividere, riferendo la differenziazione tra Ministeri investiti di competenze in materie regionalizzate e Ministeri con competenze non regionalizzate. Per quanto riguarda i Ministeri regionalizzati, mi pare che il punto sia proprio quello toccato dal senatore Maffioletti: bisogna pensare a una formula organizzativa nuova, costruita intorno alla funzione d'indirizzo e coordinamento e che porti allo smantellamento delle tradizionali strutture verticali.

Per quel che riguarda le osservazioni del senatore Modica, queste mi danno lo spunto

per aprire un discorso che non avevo avuto la possibilità di fare prima. Oggi viene dato per scontato il ricorso alla delega. Dal punto di vista strettamente tecnico mi permetterei di sollevare qualche perplessità d'ordine costituzionale. Capisco che a favore della scelta del meccanismo della delega gioca il peso di una certa tradizione e la complessità della materia da regolare. Ma a parte il fatto che esistono procedure parlamentari che consentono di affrontare materie complesse, la perplessità che suscita il ricorso alla delega dal punto di vista della legittimità costituzionale nasce dal fatto che con questa riforma stiamo operando in una materia prevista dall'articolo 95 della Costituzione.

Ora, se confrontiamo le formulazioni degli articoli 95 e 97 della Costituzione ci rendiamo pienamente conto che l'articolo 95 stabilisce una riserva di legge più rigida di quella prevista nell'articolo 97. Vero è che risulta ormai pacifico che la legge delegata, al pari della legge formale, ottempera al principio della riserva di legge: ma in questo caso il problema non è tanto formale, relativo cioè alla forza delle fonti, quanto di sostanza, relativo cioè al rapporto tra organi. Se c'è una materia dove è giusto e conveniente mantenere un distacco, un rapporto dialettico tra Parlamento e Governo, questa è proprio la materia dell'organizzazione dei Ministeri.

In ogni caso le perplessità di ordine giuridico si ricollegano immediatamente ai profili di merito politico sollevati dal senatore Modica. È sempre molto difficile fare una riforma, facendola gestire dal soggetto che deve essere riformato.

Il senatore Modica poneva anche un'altra domanda: quando si arriva alla stretta finale, al varo dei decreti delegati, ove il Parlamento constata che questi non corrispondono ai criteri fissati nella delega, cosa si può fare dal punto di vista tecnico? Risponderei che anche in questo caso il problema, più che tecnico, è squisitamente politico. Nulla vieta, d'altro canto, nonostante la serietà delle conseguenze che ne potrebbero derivare nei rapporti tra le forze politiche, che il Parlamento proceda, prima dell'emanazione dei decreti delegati, alla revoca della delega.

La revoca resta, peraltro, un'ipotesi estrema. Per evitare il rischio prospettato dal senatore Modica la strada migliore da battere è certamente di natura preventiva: il punto è di rafforzare al massimo, nella fase di formazione dei decreti, il peso sia dell'area parlamentare che dell'area regionale, attenuando, all'opposto, la presenza delle amministrazioni di settore coinvolte nella riforma.

Su questo piano parrebbe opportuno garantire, oltre al doppio parere, una presenza regionale per tutti i decreti e con riferimento all'intero contesto di ciascun decreto: questa linea mi pare comunque che stia passando in Commissione.

M O D I C A, senatore. Soltanto per i Ministeri che riguardano la competenza regionale.

C H E L I. Inoltre, su alcuni punti essenziali, non direi su tutti, ma su alcuni punti fondamentali relativi a rapporti Stato-Regioni, perchè non riconoscere un parere vincolante alla Commissione per le questioni regionali? Obiezioni tecniche ad una soluzione di questo tipo non ne vedo.

Infine, il punto più delicato, che forse non è emerso compiutamente riguarda l'elaborazione in concreto di questi schemi. Su questo punto si potrebbe, in sede di legge delega, dare alcune indicazioni in grado di attenuare il rischio di un'elaborazione degli schemi non in sede politica, ma direttamente da parte delle amministrazioni interessate.

Mi parrebbe perciò da condividere il suggerimento che qualcuno ha fatto di precisare in sede di delega che la predisposizione degli schemi da sottoporre al parere del Parlamento e delle Regioni spetti ad un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dal Ministro per la riforma, dai titolari dei Ministeri d'indirizzo e, di volta in volta, dal singolo Ministro competente per settore.

P R E S I D E N T E. Però è previsto che la seconda lettura sia preceduta da una prima deliberazione del Consiglio dei ministri. Quindi il momento, diciamo, di superamento della burocrazia sarebbe già pre-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

11° RESOCONTO STEN. (14 febbraio 1974)

cisato attraverso una prima valutazione politica dei pareri emessi da questa Commissione e dalle Regioni.

Però — volevo chiederlo marginalmente — quando lei parlava di schemi che sono stati sottoposti all'esame dei suoi studenti, lei si riferiva agli schemi ufficiali, compilati dal Ministero per l'organizzazione della pubblica Amministrazione o ad altri schemi che anche noi ci siamo visti arrivare più tardi direttamente dalle singole Amministrazioni?

C H E L I . Ai primi.

P R E S I D E N T E . Allora si trattava di schemi che già cercavano di superare il livello della burocrazia, per lo meno della burocrazia dei singoli Ministeri: schemi cioè anch'essi di ispirazione burocratica, ma non strettamente particolaristica. Comunque, questa Commissione ha avuto larga materia di critica anche rispetto a questi schemi benchè, ripeto, apparissero come un tentativo di andare contro una impostazione strettamente legata ai singoli Ministeri. Peraltro, abbiamo poi dovuto rilevare che, da un punto di vista funzionale, gli schemi provenienti dalle singole Amministrazioni tentavano qualche soluzione nuova che, viceversa, mancava nello stereotipo del Ministero per la riforma. Certe aperture in tema di « segreterie generali », certi mutamenti di organizzazione di indirizzo in determinati Ministeri apparivano più originali negli schemi provenienti dai singoli settori. Noi ci auguriamo ulteriori progressi in questo senso: e insisteremo non solo perchè sia il Governo (e non i singoli Ministeri) a trasmetterci in via ufficiale gli schemi dei futuri decreti delegati, ma anche perchè ne sia fatta una delibazione preliminare da parte di una Commissione interministeriale di tipo politico, a garanzia di una impostazione non più burocratica, ma funzionale.

A questo punto non mi resta che ringraziare vivamente il professor Cheli e dargli atto, con piacere e cordialità, della soddisfazione che proviamo nel constatare come egli abbia corrisposto alla nostra aspettativa, nel tentativo sempre più ravvicinato di inquadrare la materia che la Commissione è in-

caricata di trattare, per prepararsi ad un utile lavoro in fase attuativa.

Viene introdotto il professor Massimo Severo Giannini, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Roma.

P R E S I D E N T E . Porgo il saluto della Commissione al professor Giannini, ben noto non solo per i suoi titoli universitari, ma anche e soprattutto per la sua costante fedeltà alla materia che forma oggetto della nostra indagine e per l'interesse sempre costruttivo che ha portato alla vita degli enti locali. In questa sede siamo al disopra del livello degli enti locali proprio perchè cerchiamo di realizzare un raccordo tra enti locali e Stato attraverso le Regioni, naturalmente sforzandoci di reagire al tentativo (che qualche volta ci pare accettato anche in certi ambiti regionali) di ridurre il ruolo della Regione a quello di un super-ente locale. Siamo quindi desiderosi, professor Giannini, di conoscere la sua impostazione. Ritengo che ella abbia piena conoscenza della materia oggetto della nostra indagine, così come certamente sa che ci troviamo coinvolti in un momento decisivo per la riforma della pubblica Amministrazione come riflesso dell'attuazione regionale. Quello della riforma della pubblica Amministrazione è diventato sempre più un problema fondamentale di efficienza dello Stato e di partecipazione dei cittadini, perciò di reciproca sensibilità tra Stato e cittadini.

L'organizzazione regionale, a nostro avviso, dovrebbe voler significare anche un'acquisizione di maggiore partecipazione dei settori periferici del Paese, nei confronti dell'attività statuale in genere. Crediamo di aver contribuito — a questo proposito — all'affermazione di una nuova atmosfera, nel senso che sempre più le Regioni si presentano ormai non più come le antagoniste o le disgregatrici dello Stato, bensì come un elemento di ricomposizione della funzionalità stessa dello Stato. Ci troviamo pertanto ad aver impostato un tema quasi di pregiudizialità tra il completamento del processo di attuazione regionale e la riforma (conseguente, ma non solo conseguente) dell'organizza-

zione centrale e periferica dello Stato. Siamo dunque a sua disposizione per ascoltare il suo pensiero.

G I A N N I N I . Io sono disponibile a trattare l'intera materia, perciò penso che, forse, sarebbe il caso che sia lei, signor Presidente, a pormi dei quesiti su determinati problemi. Io ho preso visione del punto di partenza della Commissione, ho letto le sintesi delle varie sedute ed ho esaminato l'ultimo documento, vale a dire il disegno di legge sul rinnovo della delega, con gli emendamenti anche più recenti, ossia quelli presentati tra ieri e oggi. Mi pare, quindi, che ci sia stato uno spostamento dell'attenzione della Commissione dalle questioni regionali alla problematica aperta dal disegno di legge di rinnovo della delega.

P R E S I D E N T E . Le siamo infinitamente grati per la sua completa disponibilità. Le vorrei spiegare che l'*iter* legislativo del disegno di legge n. 114 si svolge, in questo momento, di fronte ad altro organo ben definito, cioè la 1ª Commissione permanente del Senato. Noi non incidiamo direttamente su di esso. La nostra indagine conoscitiva si è inserita in un vuoto di attesa, creatosi tra una prima fase di discussione generale del disegno di legge n. 114 davanti all'Assemblea, in base agli emendamenti elaborati in un primo momento dalla 1ª Commissione, e la successiva sospensione dell'esame in Assemblea, per il ritorno del provvedimento alla 1ª Commissione.

Il disegno di legge ha dovuto scontare, per così dire, un periodo di delicata tensione politica, e attualmente ha ripreso il suo *iter*. Nel frattempo ci siamo inseriti noi, con la preoccupazione di preparare — in certo senso — questa Commissione al compito successivo che essa avrà se verrà rinnovata la delega al Governo: cioè l'esame degli schemi dei decreti delegati. In questa fase di attesa abbiamo potuto rilevare come il lavoro svolto nella passata legislatura non abbia affatto esaurito il trasferimento delle funzioni spettanti alle Regioni: il che, insieme al limitato utilizzo della delega di funzioni se non per

le cosiddette funzioni « residue » periferiche, ed insieme al ritardo dell'attuazione dell'ordinamento regionale nelle Regioni a statuto speciale, minacciava di portarci ad una riforma dello Stato che sarebbe stata incompleta e provvisoria se non fosse stata preceduta da un'ulteriore fase di trasferimento e di accorpamento delle competenze e funzioni regionali, tale da conferire una fisionomia definitiva e razionale sia alle Regioni, sia allo Stato. Ecco perchè ci siamo preoccupati di stabilire una pregiudizialità (che ci è stata confermata dalle Regioni), accettata in effetti anche dalla prima Commissione del Senato; tant'è vero che il Governo vi ha presentati alcuni emendamenti che praticamente riaprono la fase pregiudiziale, che è quella del completamento del trasferimento delle funzioni, del completamento dell'attuazione delle Regioni a statuto speciale, e soprattutto quella di un più ampio e razionale utilizzo della delega di funzioni statali a Regioni, province, comuni ed altri enti locali. Man mano che procede il lavoro legislativo vero e proprio della 1ª Commissione, la nostra indagine necessariamente si ritira in qualche modo nella riserva di una futura attività. Io la prego di accettare questa prospettiva un po' complicata, perchè penso che, una volta stabiliti i criteri direttivi dal disegno di legge n. 114, verrà pur sempre quel momento particolarmente delicato in cui sarà questa Commissione a doversi confrontare con la realtà delle nuove soluzioni organizzative e dei necessari raccordi tra Stato e Regione a livello costituzionale, operativo, burocratico, in rapporto ad un tipo di amministrazione centrale dello Stato che consenta il massimo di collaborazione con l'organizzazione periferica delle Regioni.

G I A N N I N I . A me pare che sia nel documento iniziale di questa Commissione, sia nel disegno di legge per la delega, non sia stato sufficientemente posto in rilievo quell'aspetto che era già implicito nella legge numero 281 del 1970 e cioè che non è possibile nel nostro Paese occuparsi del settore Regio-

ni, dato che questo settore non esiste. Mi spiego.

In sede di redazione dell'articolato della legge n. 281, che fu estremamente laboriosa e complicata, si volle affermare il concetto che non fosse possibile operare il trasferimento alle Regioni senza nel contempo rivedere la strutturazione dei poteri dello Stato. Questo venne chiamato con il termine ambiguo di ristrutturazione dei Ministeri, come se si trattasse di un problema di distribuzione di uffici e di organizzazione di struttura. Il problema era invece estremamente più vasto, investendo la organizzazione delle attribuzioni dei pubblici poteri. Questo concetto più ampio purtroppo non passò nella legge n. 281, perchè si nutrono timori circa le troppe vaste proporzioni dell'impresa da intraprendere. (L'esperienza ha invece dimostrato come fosse fondata la concezione proposta, che solo in minima parte trovò applicazione nella legge n. 281). Qual è la situazione nel nostro Paese dal punto di vista della presenza di una pluralità di pubblici poteri? La conoscete tutti. Esiste una distribuzione della funzione pubblica che è venuta fuori in modo assolutamente casuale. Dato che per una serie di ragioni storiche, per una serie di interventi di gruppi di pressione, per una mancanza di chiarezza da parte soprattutto dei governi che si sono succeduti circa il modo di amministrare la cosa pubblica, si è sempre proceduto via via che emergevano le varie esigenze. In altri Paesi la situazione è diversa. In Germania, per esempio, esiste una chiara separazione tra la funzione del *Land* e quella dello Stato, così come diversa è la funzione del comune rispetto a quella del *Land* o del distretto rurale rispetto al Comune e al *Land*. Siamo di fronte cioè a un principio di chiarezza distributiva delle funzioni, le quali sono state preventivamente isolate, a seconda delle loro dimensioni e dei loro indirizzi.

Cosa è avvenuto da noi, invece? Probabilmente trascinati dalla logica della legge numero 281, si è impostata la problematica come se si trattasse di discutere della possibilità di delega o della non possibilità di delega, della possibilità di provvedere in questa sede

ad alcuni problemi secondari, quali potrebbero essere la delega di funzioni agli enti locali, e via dicendo, senza tener presenti che questi sono problemi strumentali e non fini a se stessi. Non è accettabile una discussione astratta sulla delega, se questa sia opportuna o no!

L'articolo 117 della Costituzione rappresenta purtroppo un pessimo testo legislativo, che manca di una struttura interna. Il problema non è pertanto quello di interpretare alla lettera tale articolo, ma vedere come possiamo ridimensionare la distribuzione delle funzioni dello Stato. In moltissimi casi — si veda l'esempio del Ministero dei trasporti — l'articolo 117 è stato inteso nel senso corretto, attribuendo per esempio alla Regione la funzione per tutto quel che riguarda i trasporti di interesse locale.

Muovendosi da questo punto di partenza, qual è la conseguenza? Il problema della delega diventa secondario, perchè il giorno in cui si individui una determinata funzione come propria dello Stato, a quest'ultimo essa rimane assegnata.

Un giorno che si dovesse individuare un'altra funzione per sua natura propria delle Regioni, si attribuisce alle regioni. Non c'è bisogno della delega, in questo caso. Vorrei richiamare la vostra attenzione sul fatto che si verificano oggi, per effetto di questa normativa sul trasferimento delle attribuzioni alle Regioni non seguita dalla normativa sulla ristrutturazione dei Ministeri, delle situazioni estremamente paradossali, come quella dell'Amministrazione dei lavori pubblici. Paradossale nel senso che l'Amministrazione dei lavori pubblici ha conservato una serie di attribuzione di carattere direi sezionale (acque, opere marittime, opere idrauliche). Ad esempio, nel settore urbanistico lo Stato dovrebbe intervenire, perchè accanto all'urbanistica regionale c'è quella statale, ma lo Stato non interviene perchè oggi è disarmato nei confronti di qualsiasi potere locale. Per nostra fortuna i poteri locali si coordinano spontaneamente con lo Stato. Si è, quindi, trovato, di fatto, un compenso allo scompenso della legge. Tuttavia lo Stato non ha, ripeto, nessun potere di intervento.

A mio modo di vedere il punto di partenza è quello dibattuto prima del 1970. La creazione dell'istituto regionale non comporta una ristrutturazione dello Stato (quello è l'aspetto formale), ma comporta una disamina di tutta la distribuzione del potere pubblico. Ed è questa la mancanza che io rilevo nei precedenti dibattiti. È vero che si è parlato di settori organici, di attribuzioni e di competenze da conferire o trasferire con delega alle Regioni, ma la questione non va vista dal punto di vista della Regione, ma dal punto di vista congiunto dello Stato, della Regione e di tutti gli altri pubblici poteri operanti in quei settori. Quindi qui bisogna, in altre parole, partire dal principio che in origine nella cosa pubblica il punto fondamentale di partenza sono le funzioni pubbliche. E allora, quello che si deve fare, a mio parere, non è studiare che cosa trasferire alle Regioni e come si deve trasferire alle Regioni. E da studiare, invece, come organizzare la distribuzione di una funzione pubblica.

In altre parole, quando si dovesse esaminare l'amministrazione dei lavori pubblici, si dovrebbe cominciare a dire: costituiamo (come esempio) un'azienda autonoma delle acque, la quale azienda si dovrà ripartire in organismi regionali. Perché? Perché essendo la sanità di competenza regionale, la materia dell'inquinamento delle acque spetta alle Regioni, tranne che per i casi di carattere nazionale. Quindi, l'amministrazione delle acque spetta alle Regioni, tranne che per i casi di carattere nazionale. Quindi, l'amministrazione delle acque dovrebbe essere organizzata in modo che vi sia una partecipazione regionale e statale negli organi decidenti. È questo il modo di impostare il problema.

P R E S I D E N T E . Accetto il suo esempio, ma chi provvede alla legislazione in materia? La Costituzione ci obbliga a far coincidere certe funzioni da trasferire e altre da delegare.

G I A N N I N I . Lo dirò subito. Sempre per andare avanti negli esempi più significativi, guardiamo il problema dell'urbanisti-

ca. Come si dovrebbe risolvere, visto che le Regioni hanno una competenza normativa e amministrativa in materia urbanistica? È chiaro che la soluzione si deve trovare in termini di procedimenti: si dovrebbe stabilire che il giorno in cui le Regioni dovessero adottare un piano urbanistico regionale con certi procedimenti, ci sia l'intervento dello Stato per la tutela degli interessi urbanistici del sia pur limitato settore statale.

In una parola, quindi, le soluzioni, a mio parere vanno trovate attraverso una analisi globale delle funzioni. Una volta stabilito che c'è una funzione, la quale presenti un certo qual contenuto, il problema della distribuzione dei poteri è conseguente. Se si hanno funzioni da attribuire alle Regioni, ricorrendo interessi che riguardino lo Stato, i problemi si risolvono con l'adozione di procedimenti particolari il che poi — intendiamoci bene — non è una novità: è il criterio adottato in Austria e in Germania, Paesi che ormai da un quarto di secolo vivono l'esperienza regionale. L'urbanistica, in Germania, è disciplinata attraverso una netta ripartizione delle funzioni. Ad esempio, la funzione urbanistica generale è attribuita al Land. Però, nella procedura urbanistica è previsto l'intervento del Bund tutte le volte che si tratta di sistemare assetti di competenza federale. Non è che io suggerisca una strada peregrina, ma richiamo la vostra attenzione su questo modo di impostare la problematica. Sarebbe perciò interessante che nella legge di delega non si affermassero principi astratti per la separazione delle attribuzioni regionali dalle attribuzioni statali, tanto più che il punto di partenza da cui muoviamo è di assoluta confusione. Pensiamo, ad esempio, per un momento alla distribuzione della sanità: non si saprebbe individuare, oggi, un criterio per distinguere la sanità statale da quella regionale, provinciale, comunale. Di fronte ad una norma la quale dice: questo è di competenza dell'ufficiale sanitario, sarebbe egualmente valido dire che potrebbe essere competenza del medico provinciale, perchè non c'è alcun costrutto logico nella statuizione del legislatore.

Una volta che si sia individuata una funzione determinata, la si deve individuare in quanto attiene allo Stato e in quanto attiene ad enti pubblici pertinenti dello Stato: qui si sono menzionati gli enti pubblici, ma sempre dallo stesso punto di vista, cioè attribuzione alle Regioni di competenza di enti pubblici nazionali; altro modo incompleto di prospettare la questione, perchè non è che con la distruzione delle competenze di un ente pubblico si risolva qualcosa. Avremmo quella situazione che si è creata adesso al Ministero del lavoro con la soppressione degli enti pubblici per l'istruzione professionale, che sono passati alle Regioni per la parte operativa, e sono rimasti in vita per la parte non operativa, solo che nessuno sa che cosa fanno: sono infatti rimasti privi di funzioni, hanno solo degli uffici studi che non ne giustificano la sopravvivenza. Se si fossero seguiti fin da allora i criteri che vi ho esposto, è chiaro che questi enti, una volta passati per la parte operativa alle Regioni, sarebbero diventati uffici del Ministero del lavoro, che forse era la cosa più semplice di questo mondo, cioè uffici conoscitivi, ufficio studi. È inutile che noi spendiamo denaro pubblico per mantenere tre direttori generali, tre consigli di amministrazione, un certo numero di funzionari, che è rimasto a questi enti, e stanno a fare quasi niente.

Quello che a me pare importante, dovendo riprendere il cammino, come giustamente voi avete intenzione di fare, è avere presente il fatto, che c'è un condizionamento reciproco fra Stato, Regioni, altri enti, ossia tutti i poteri pubblici sia nazionali che locali, per cui in tanto si può dare un assetto alla materia, in quanto la si consideri sotto il profilo della funzione. Insomma, in principio sono le funzioni. È un concetto che ho sempre cercato di affermare, purtroppo non con tanta fortuna. Difatti, al Ministero degli interni mi prendevano in giro quando dicevo che era inutile pensare alla riforma della legge comunale e provinciale se prima non si determinavano le funzioni dei comuni e delle province. Perchè, in astratto, rivedere il funzionamento del consiglio comunale, è una cosa che possiamo fare in mezz'ora. Il pro-

blema è di vedere che cosa devono fare questi organismi, questi enti. Chi sta all'ANCI, si ricorda le battaglie che abbiamo sostenute.

P R E S I D E N T E . Credo che ci siano orecchie che sanno ascoltare. Abbiamo qui il senatore Agrimi, che è relatore sul disegno di legge n. 114. A dire il vero, non è che ancora sia riuscito chiaro ciò che in definitiva volevamo sapere. Abbia là bontà, scelga una di queste materie in cui lei identifica funzioni di diverso grado territoriale, diciamo così, anche confluenti. Faccia un esempio pratico, sia pure ipotetico, riferito a qualcuna delle materie che l'articolo 117 della Costituzione assegna alla potestà legislativa delle Regioni.

G I A N N I N I . Come dicevo prima, Presidente, il vincolo della Costituzione gioca nel senso che la funzione normativa non può evadere dagli schemi dell'articolo 117. Questo mi pare un punto di partenza, in sostanza chiaro.

Prendiamo ora una materia in cui la Regione ha competenza: l'urbanistica. Che cosa essa comporta? Che lo Stato, in una legge cornice, deve stabilire alcune regole di fondo che, per la materia urbanistica, sono piuttosto semplici, trattandosi di stabilire alcuni principi circa i procedimenti di adozione dei piani regolatori, e alcune regole sui provvedimenti autoritativi, cioè quando è possibile l'espropriazione, quando l'imposizione di vincoli, quando l'imposizione di atti conformativi della proprietà privata, e così via: queste materie le Regioni non le potrebbero regolare, dato che attengono alla sovranità dello Stato.

Una volta che esistesse questa legge-cornice, la competenza normativa delle Regioni rimane in pieno, ossia rimane per l'adozione di tutti i procedimenti di pianificazione, che non necessariamente devono essere identici, perchè una volta che si sia stabilito il principio che nel procedimento di pianificazione territoriale devono poter intervenire tutti i pubblici poteri che siano portatori di un qualche interesse, questo è sufficiente per-

che poi i modi e le strutture del procedimento si possano rimettere tranquillamente alla legislazione regionale. Cosa dovrà dire la legge-cornice? Dovrà prevedere la possibilità che lo Stato possa intervenire appunto per quella che è la sua urbanistica: le autostrade, gli aeroporti, i porti, le grandi comunicazioni e soprattutto le ubicazioni industriali. Perchè è chiaro che se la scelta delle vocazioni industriali deve essere lasciata alle Regioni, dato che solo la Regione può fare l'analisi del territorio dal punto di vista vocazionale, tuttavia la decisione se attivare o no un polo di sviluppo industriale è dello Stato, perchè la materia non è di competenza regionale.

Come si crea il raccordo? Attenzione che l'articolo 17 della 281, quell'empirico articolo 17, non serve, perchè qui non ci sono nè direttive, nè coordinamenti, nè altre cose da fare e se si facessero queste cose, si invaderebbe l'autonomia regionale. Invece il raccordo è da trovare attraverso una conformazione dei procedimenti amministrativi, che se deve consentire la partecipazione più larga possibile dei cittadini, e quindi deve essere un incremento di democrazia, può e deve, d'altra parte, assicurare la possibilità che un pubblico potere non venga ingiustamente non preso in considerazione per quello che riguarda i propri interessi. E di questi pubblici poteri il principale è certamente lo Stato, perchè, dal punto di vista della Regione, in ogni Regione ci sono fatti e fattispecie che sono di interesse statale e non regionale.

Facciamo ora un esempio in cui la Regione non ha competenza, e prendiamo la materia delle acque, visto che ne abbiamo parlato prima. Naturalmente, vi faccio delle ipotesi, quindi si può anche non essere d'accordo su quanto dirò.

Come è ordinata da noi la materia delle acque? In un modo inappagante, perchè gli organi centrali e locali dell'amministrazione dei lavori pubblici hanno competenza in materia di opere idrauliche e in materia di amministrazione delle acque pubbliche. Ci sono poi i due organi speciali, il magistrato del Po e il magistrato delle acque di Venezia.

Le Regioni sono fuori, per ora, dall'amministrazione delle acque, e reclamano, direi giustamente, perchè sono state troppo lasciate fuori. Perchè? Vediamo cosa succede, e prendiamo dei casi di carattere applicativo: un Consorzio di irrigazione deriva acque pubbliche; derivando acque pubbliche deve chiedere la concessione al Ministero; la concessione di irrigazione interessa l'agricoltura, quindi dovrebbe interessare la competenza della Regione. Quest'ultima, per esempio, può essere di opinione che non convenga procedere ad opere di irrigazione mediante la creazione di laghi collinari e invece convenga procedere all'irrigazione mediante la creazione di canali di irrigazione.

Oggi come oggi, essendo le opere di irrigazione di competenza dello Stato, gli interessi relativi all'agricoltura vengono pretermessi, cioè ne giudica empiricamente il Ministero dei lavori pubblici, per quanto ne può sapere, perchè fino a che si tratta di grandi opere, si va alla terza Sezione del Consiglio superiore, dove c'è la presenza dell'amministrazione dell'agricoltura, e questa, bene o male — in teoria bene — attraverso i propri organi locali dovrebbe sapere qual è il contenuto della materia investita dalla domanda di concessione. Invece, se si tratta di piccole opere di irrigazione, non ne viene investito il Consiglio superiore, ma direttamente gli uffici dell'Amministrazione dei lavori pubblici. Risultato: degli interessi dell'agricoltura è giudice non la Regione, ma un funzionario dell'amministrazione centrale (neppur locale!) dello Stato.

Adesso è intervenuta la dichiarazione di Stoccolma: dobbiamo provvedere alla tutela contro l'inquinamento delle acque. Tutti loro sanno che non esiste una normativa contro l'inquinamento delle acque, salvo quel poco che è contenuto nella legge sanitaria del 1934. Ora la tutela contro gli inquinamenti delle acque attiene, nel nostro Paese, alla sanità: sanità del suolo, delle acque, degli abitati. Quindi, tale tutela, in base alla Costituzione dovrebbe spettare allo Stato. Peraltro, lo Stato ha già delegato alle Regioni la materia riguardante la sanità del suolo e dell'abitato. Probabilmente tale attribuzione avreb-

be dovuto essere fatta fin dall'origine, perchè non si capisce attraverso quali organi lo Stato possa provvedere ad una funzione così eminentemente di carattere territoriale. Comunque adesso ci siamo arrivati. Chiediamoci allora: chi deve svolgere l'attività di tutela contro gli inquinamenti delle acque? Certamente la Regione, in quanto: 1) possiede una conoscenza dei luoghi; 2) ha la possibilità di attuare interventi capillari come sono quelli comportati dal tipo di attività costituita dalla tutela delle acque. Tutela delle acque significa infatti questo: tu stabilimento industriale che ti vai a piazzare in quel determinato posto sei tenuto a farmi vedere che cosa restituisci al corso d'acqua, ed io devo andare a controllare che le acque che tu restituisci non presentino i caratteri inquinanti stabiliti dai parametri della Comunità europea, ripresi dallo Stato italiano e demandati, per l'applicazione, alle Regioni. Tu azienda agraria che provvedi alla coltivazione della canapa mi devi mostrare, quando attui la macerazione della canapa, dove vai a buttare le acque inquinate dalla macerazione stessa. Non si tratta, quindi, di una funzione che possa essere svolta dallo Stato, direi addirittura che per essa vedrei una delega ai poteri locali, Comuni e Province, nei limiti in cui sia possibile.

Abbiamo allora, nel settore delle acque, un condizionamento costituzionale, in base al quale la competenza è dello Stato, e insieme un condizionamento istituzionale, in quanto, essendovi coinvolti interessi della agricoltura, ne sono coinvolte, di riflesso, attribuzioni regionali; proseguendo su aspetti non esaminati, interessando sanità, ambiente e tutela contro l'inquinamento, ne sono condizionate non soltanto le Regioni, ma addirittura gli enti locali, province e comuni.

Ne deriva che se si considera globalmente la funzione normativa, è chiaro che essa non può che spettare allo Stato: sarebbe anche rischioso attribuirle alle Regioni, essendo presumibile che darebbe luogo a forme competitive tra Regione e Regioni in senso probabilmente negativo (cioè, la Regione che si volesse industrializzare, potrebbe essere indotta a largheggiare, supponiamo, in mate-

ria di inquinamento delle acque. Il problema resta invece da risolvere per quanto concerne l'organizzazione della funzione sotto lo aspetto amministrativo. Che facciamo, istituiamo un Ministero delle acque? Sarebbe forse sufficiente un'azienda autonoma, che però dovrebbe contare sulla presenza di tutti i pubblici poteri interessati all'amministrazione e alla tutela delle acque. Per esempio, gli ambientalisti parlano di autorità di bacino. Si potranno istituire o no. Supponiamo che vengano istituite. Ebbene, non potranno essere esclusivamente statali, perchè si tratta di amministrare interessi dello Stato, sì, ma anche delle Regioni e degli enti locali minori. Quindi, l'organismo deve per forza di cose possedere una capacità decisionale a contenuto misto.

Ecco, ho fatto due esempi-campione: un caso di competenza normativa delle Regioni, un altro in cui tale competenza non c'è.

P R E S I D E N T E . La ringrazio professor Giannini. In realtà, nella nostra indagine vi è anche un'impostazione funzionale, quella alla quale lei ha fatto cenno. Esistono, cioè, teorie secondo le quali, più che a una distinzione di competenze, si dovrebbe arrivare a una distinzione di utilità nell'esercizio delle funzioni. Teoricamente cioè, a livello nazionale, la competenza dovrebbe essere riservata allo Stato, mentre l'esercizio pratico delle funzioni a livello locale, cioè regionale, provinciale e comunale, dovrebbe essere affidato dallo Stato a questi enti intermedi. In altre parole, lo Stato dovrebbe limitarsi al livello nazionale, mentre la sua rappresentanza operativa dovrebbe essere affidata agli enti intermedi. Questa è una delle impostazioni, indubbiamente, tra quelle più avanzate.

G I A N N I N I . Io andrei anche oltre, perchè dico: attribuibile in proprio agli enti locali.

P R E S I D E N T E . Il fatto è che noi siamo un po' legati alla consequenzialità che la Costituzione c'impone tra la funzione legislativa e quella amministrativa.

G I A N N I N I. A mio avviso, l'articolo 117 della Costituzione va interpretato nel senso che nelle materie in esso elencate la Regione ha attribuzione normativa e, conseguentemente, amministrativa. Ma non è detto che la funzione amministrativa delle Regioni si debba limitare a quelle materie: se la si vuole ampliare, lo si può fare tranquillamente. Questa è la tesi che ho sempre sostenuto.

P R E S I D E N T E. Tuttavia, c'è da rilevare che nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione, salvo per la normativa sui principi generali e per la funzione politica di indirizzo e coordinamento, lo Stato sembra del tutto escluso dalle funzioni amministrative anche per quelle che, viceversa, ella professor Giannini riconosce come funzioni di difesa dello Stato.

G I A N N I N I. Occorre fare attenzione, perchè indubbiamente ci sono alcune materie per le quali c'è, vorrei dire, uno spossamento di attribuzioni dello Stato. L'esempio tipico è rappresentato da quei beni culturali, la cui attribuzione è passata alle Regioni (musei e biblioteche locali): in questo caso allo Stato non resta più nulla, perchè non possiede più nè poteri normativi nè amministrativi, salvo la normativa di principio. Peraltro, esistono delle materie per le quali sussiste un settore, sia pure limitato, di attribuzione statale: esempio tipico l'urbanistica, non intesa nel senso di disciplina dell'attività dell'assetto del territorio, quanto di tutela di interessi che attengono a opere ubicate sul territorio di competenza dello Stato.

P R E S I D E N T E. Per esempio la famosa questione delle centrali elettriche.

G I A N N I N I. Esatto. Quindi non possiamo dire che non vi è più urbanistica di competenza dello Stato: c'è.

Lo Stato non può fare piani regolatori, spettando questi alle Regioni, però deve poter curare gli interessi attinenti all'area urbanistica.

A G R I M I, *senatore*. Il professor Giannini ha centrato un problema del quale ci stiamo occupando anche in questi ultimi giorni in sede di proroga della legge delega, problema attorno al quale ruota tutta la confusione esistente in materia di distribuzione delle competenze nel nostro Paese. Egli ha identificato esattamente che il punto di partenza si trova nell'articolo 117 della Costituzione (o nell'articolo 17 della legge n. 281 del 1970), che certamente non rappresenta un modello di ottima e razionale distribuzione; dobbiamo tuttavia tener conto di questo articolo 117, non essendoci in grado, nell'attuale fase della nostra vita politica, di poter pensare ad una sua revisione costituzionale, con un elenco di materie più aggiornato. Oggi l'urbanistica, per esempio, ha assunto un significato molto diverso da quello che aveva nel 1947, quando si pensò ai regolamenti edilizi comunali. Ovviamente, pertanto, aver riservato l'urbanistica *sic et simpliciter* alle Regioni non aiuta a risolvere il problema delle competenze. Ora, per fortuna, la stessa Costituzione offre qualche rimedio per correggere le difficoltà che scaturiscono dalle maglie dell'articolo 117, e lo fa precisamente con il successivo articolo 118, con la possibilità della delega: tutte le volte cioè che una materia sembra monca, anchilosata, spezzata, secondo l'articolo 117, con l'articolo successivo si può delegare quell'arto che manca, in maniera che il corpo riacquisti una sua organicità e funzionalità. Sotto questo profilo, mi sembra che si stia procedendo abbastanza bene, vincendo ovviamente le resistenze di chi si trincerava dietro la lettera della legge per poter mantenere lo *statu quo*.

Nel senso inverso, invece, il procedimento è un po' più complesso e difficile, nel senso che alla possibilità di inserire in qualcuna di quelle materie, in modo più incisivo la presenza dello Stato, si oppone un po' a stretto rigore, la stessa lettera dell'articolo 117. Che cosa si potrebbe fare in proposito? Il rimedio potrebbe consistere nelle leggi-cornice. Vi sono alcune materie, a mio modesto avviso, in cui questa cornice dovrebbe essere un po' più spessa, riprendendo nel suo ambito quello che funzionalmente si ri-

tiene debba appartenere a un potere statale unico; occorre insomma restringere la tela nella quale la Regione dipinge, per alcune materie per le quali si ritiene che si determini una pericolosa assenza da parte dello Stato. Il professor Giannini inserisce un elemento nuovo e molto interessante. Al di là di questa visione freddamente giuridica, egli dice, vediamo di porre in atto delle procedure amministrative che a un certo momento, oltre la stretta competenza di fatto, inseriscano nei momenti decisionali tutti gli interessati. Nel procedimento di formazione del piano regolatore urbanistico, per esempio, occorrerebbe fare in modo che certe procedure amministrative consentano di fatto il recepimento della voce di chi è interessato. È questa una via che speriamo non urti contro le ferree leggi dell'interpretazione, soprattutto italiana, delle norme, che si sottrae spesso di fronte ad ogni critica di funzionalità, fermanosi alle mere lettere della legge. In questo senso sarebbe validissimo un suggerimento che ci aiutasse a superare una tale situazione.

MODICA, *senatore*. A me sembra che la confusione, indubbiamente esistente, non derivi tanto dalla presenza di norme costituzionali invecchiate e che occorrerebbe rivedere, quanto piuttosto da cause eminentemente politiche. Si sarebbe potuto certamente bloccare la strada, che il professor Giannini ha ricordato essere stata proposta in occasione della legge n. 281 del 1970, che ha messo in movimento la costituzione delle Regioni: la strada cioè di considerare la nascita del nuovo istituto regionale come l'occasione di un ripensamento e di una riorganizzazione complessiva della macchina dello Stato, e non come l'aggiunta di un nuovo corpo che trovasse un suo spazio, più ampio secondo i regionalisti, più ristretto secondo i centralisti, ma sostanzialmente ritagliato nel vecchio sistema e trovando forze di convivenza che non mutassero l'impianto complessivo dello Stato.

La scelta è stata fatta in questo senso, ed è stata una scelta politica conseguente alla stessa lunga operazione effettuata nello

Stato centralistico, tendente a riassorbire, nell'arco di vent'anni, quei corpi estranei che erano le Regioni a statuto speciale, che sono state rapidamente addomesticate e poi conciliate con il mantenimento di una macchina sostanzialmente accentrata. Si è verificato così che le Regioni a statuto speciale, anziché un elemento di rottura della macchina centralistica, sono state elemento di complemento, addirittura necessario per rafforzare e sostenere un determinato sistema di potere.

Qualcosa di più, secondo me, perché sono diventate addirittura il supporto, dicevo, di un certo equilibrio di forze politiche e di un certo sistema di potere.

Comunque, a parte queste considerazioni di natura polemica, a me sembra che sarebbe sufficiente una volontà politica e una capacità di ordine culturale della cosiddetta classe politica nel leggere e applicare la Costituzione, per poter approdare a quella costruzione del sistema delle autonomie cui il Presidente sinteticamente accennava, considerando cioè che l'intero sistema delle autonomie è rappresentato dallo Stato, e che Regioni, province e comuni non sono appendici o organi sussidiari che, collocati su binari più o meno paralleli, assumono taluni compiti secondari, bensì costituiscono il modo di essere dello Stato autonomista, regionalista, democratico.

Allora, se ci si incamminasse per questa strada, molti problemi che oggi sembrano insolubili, potrebbero essere risolti. Per esempio, le centrali elettriche. In quel caso si trattava di conciliare le competenze nazionali con quelle regionali, soprattutto per quanto riguardava l'urbanistica. Si è partiti su una linea anti-regionalistica, con il decreto; si è giunti poi ad una legge che può forse rappresentare un tentativo nel senso di una soluzione coordinata tra i vari poteri. La legge varata dal Governo sulle centrali elettriche contempera le esigenze regionali con la responsabilità urbanistica non solo delle Regioni, ma anche dei comuni e prevede meccanismi non esemplari, ma tuttavia accettabili di collaborazione fra i vari poteri, al fine di risolvere senza confusione

di competenze il problema, lasciando inalterata la responsabilità autonoma dei comuni e delle Regioni. È possibile marciare su questa strada, però occorre una volontà innovatrice piuttosto marcata. Per esempio, con il disegno di legge n. 114 si è fatto un primo passo avanti e si è inserita una norma che prevede l'attribuzione di funzioni direttamente agli enti locali. Sarebbe auspicabile e utile provvedere al trasferimento di funzioni dallo Stato a comuni, province e Regioni anche in campi non riguardanti le materie di cui all'articolo 117, proprio per raggiungere una maggiore organicità nella distribuzione delle funzioni, una responsabilità il più possibile piena nella gestione del territorio a livello locale. Queste possibilità ci sono. Il guaio è che anche il 114 si muove sul solco tracciato dalla legge 281 del 1970 e da tutta questa logica così lenta, circospetta e prudentiale con cui si procede verso la riforma delle strutture locali dello Stato.

F R A N C H I, *deputato*. Il collega Agrimi ipotizzava la revisione dell'articolo 117 della Costituzione, nel senso di aggiornare l'elenco delle materie di competenza regionale. A mio modesto avviso non si tratta di rivedere quell'elenco, perchè in tal modo si continuerebbe a procedere per una strada errata. Si è detto che si dovrebbe cominciare con l'individuare le funzioni per poi attribuire le competenze. In tal modo si andrebbe ben oltre l'elenco di materie previsto dall'articolo 117. È fondata questa impressione? Se così è, in che modo questa Commissione può operare per evidenziare l'esigenza che si deve ripartire dal principio, cioè dall'individuazione delle funzioni? Quale ruolo potrebbe svolgere questa Commissione per correggere i lamentati errori di tecnica legislativa?

P R E S I D E N T E. Do la parola al professor Giannini per le risposte.

G I A N N I N I. Vorrei chiarire il punto di partenza: se noi consideriamo la globalità della macchina dei pubblici poteri e

procediamo all'analisi per funzioni, possiamo praticamente superare — nei limiti in cui è possibile questa metafora — sia l'elencazione dell'articolo 117, sia la problematica che apre l'articolo 118. In altre parole, riprendendo il discorso che facevo all'inizio: attenzione che sia la delega di funzioni prevista dall'articolo 118, sia l'attribuzione diretta dalle Regioni agli enti territoriali minori, sono degli strumenti. Non vanno mai visti come argomenti di una politica legislativa, perchè altrimenti faremmo dei discorsi formalisti. Con la legge n. 281 si discuteva in astratto di delega e di attribuzione agli enti locali minori. Le Regioni che hanno proceduto per questa strada hanno fatto dei discorsi puramente astratti, perchè è chiaro che ai comuni, nelle condizioni in cui si trovano oggi, non si può delegare proprio niente. Sono enti che non si sa quali funzioni abbiano. Desidero dire che sono d'accordo sul concetto che occorrono volontà e forza politica. Se si hanno — una forza politica, in primo luogo, e una forza normativa per vincere le resistenze delle amministrazioni interessate, e soprattutto per vedere chiaro in certi settori, dato che non è facile trovare persone in grado di leggere con capacità nella normativa esistente —, se si hanno, ripeto, le questioni si risolvono abbastanza facilmente.

Il senatore Agrimi faceva il caso dell'urbanistica, dopo aver fatto un'esatta distinzione tra gli articoli 117 e 118. Però non sarei d'accordo sul fatto che nel 1947 l'urbanistica fosse qualche cosa di diverso da quella che è oggi: la legge del 1942 conosceva la necessità dei piani di coordinamento e già nel 1942 si sapeva che la pianificazione e l'assetto territoriale non è una vicenda puramente comunale; l'altra idea portata avanti dagli urbanisti era quella del piano nazionale urbanistico, idea che fu molto dibattuta e molto contestata, perchè si disse, e a mio parere giustamente, che lo Stato non può fare un piano urbanistico nazionale, ma piuttosto una serie di piani di settore per le materie di interesse urbanistico statale. Quindi, può fare il piano delle autostrade, delle acque, delle ferrovie, delle zo-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

11° RESOCONTO STEN. (14 febbraio 1974)

ne di sviluppo industriale e così via.

Le vere novità nel settore urbanistico direi sono solo queste due.

A G R I M I , *senatore*. Anche se la legge del 1942 rimase sulla carta per via della guerra.

G I A N N I N I . Però, intendiamoci, gli autori della legge del 1942 queste cose le avevano chiare e le affermarono.

Restiamo un momento alla materia urbanistica. Qui non è che l'urbanistica, come amministrazione, possa essere tolta alle Regioni, perchè l'amministrazione spetta tutta alle Regioni, chiaramente. Se si arrivasse al piano urbanistico regionale, questo dovrebbe essere esclusivamente un atto della Regione.

Perchè vedo la necessità di adottare un provvedimento amministrativo, cioè trovare una soluzione procedimentale e non invece una soluzione di riparto di competenze? Perchè, altrimenti, succederebbe che lo Stato attuerebbe le proprie iniziative e le proprie attività indipendentemente dalle Regioni, cioè succederebbe quello che è già avvenuto. Le cronache giudiziarie sono piene di vicende di questo tipo. Si fa l'autostrada del Brennero senza tenere conto che le Regioni avevano dei piani urbanistici regionali. In questo modo si sconvolgono certe previsioni di piano regolatore provinciale, con la conseguenza che le Regioni insorgono, impugnano questi atti in Consiglio di Stato e viene fuori un groviglio che non finisce mai. L'inconveniente è maggiore quando lo Stato non fa i propri piani settoriali e, peggio ancora, quando addirittura studia le singole opere episodicamente, cioè senza una visione d'insieme.

Quindi, per l'urbanistica, non è che bisogna dire: attenzione che l'urbanistica si divide in due settori, c'è quella regionale e poi questa piccola fetta dell'urbanistica statale. Qui, in realtà, noi usiamo in un modo un po' improprio il termine « urbanistica » per dire la localizzazione territoriale delle attività di rilevanza statale. Quella che noi chiamiamo correntemente urbanistica sta-

tale, in realtà è uno pseudo concetto. Se non si adotta la soluzione procedimentale, quale altra soluzione si adotta?

Ce ne sono altre, intendiamoci, non è che siamo sprovveduti di strumenti. Si potrebbe dire: lo Stato deve fare tanti piani settoriali quante sono le proprie attività (sarebbe un discorso un po' difficile, per la verità); questi piani sono recepiti necessariamente dalle amministrazioni regionali. È anche una soluzione, non una bella soluzione, perchè avremmo un'impostazione autoritativa da una parte e la mancanza di un dialogo con chi, poi, deve provvedere, avendo la responsabilità dell'assetto territoriale effettivo.

Per cui non vedrei una soluzione diversa da quella procedimentale, che mi sembra quella che apre la possibilità di un coordinamento, e non è manifestazione autorizzativa di un organo, di un ufficio, investito per virtù dello Spirito Santo, ma nasce dalla discussione, dallo scambio di idee e dalla partecipazione reciproca.

Agricoltura. Qui, rispetto alla normativa costituzionale c'è la grossa novità della Comunità. La materia agricoltura costituisce un settore del tutto *sui generis*, in cui, a mio parere, bisognerebbe non già discutere globalmente, perchè il termine agricoltura è convenzionale. Bisogna individuare nel settore dell'agricoltura quali sono le diverse funzioni. È chiaro che le foreste sono una cosa e le bonifiche un'altra; i vincoli e la tutela del suolo sono un'altra funzione, la zootecnia, i pascoli, le coltivazioni agrarie e l'industrializzazione dell'agricoltura altre ancora, e così i vincoli idrogeologici e la parte commerciale.

Anche qui, quindi, se ci si mettesse in comitato ristretto ad individuare le funzioni nel settore dell'agricoltura — però non in termini di agricoltura, perchè l'agricoltura non esiste, è uno pseudo concetto — bisognerebbe vedere le singole funzioni. Ci sono alcune di queste funzioni — per esempio la disciplina dei mercati agricoli — di cui ormai lo Stato non è più padrone, perchè padrone è la Comunità. Quando, supponiamo, per la materia dei cereali è la Comunità che stabilisce il prezzo all'importazione,

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

11° RESOCONTO STEN. (14 febbraio 1974)

cosa ha da fare più lo Stato? Prende atto. Non ha più neanche una potestà normativa propria.

PRESIDENTE. A parte il fatto che questi prezzi sono stati determinati con il concorso del Governo, senza alcuna consultazione delle Regioni.

GIANNINI. È appunto quello che stavo per dire. Per questa funzione occorre un organo comune, cioè il Ministero dell'agricoltura non può agire da solo, deve agire necessariamente con una consulta regionale. È vero che questa è materia comunitaria, quindi di competenza della Comunità e sappiamo tutti che Comunità significa partecipazione dello Stato, e anzi non si fa nulla se non c'è l'unanimità degli Stati; però è pur vero che la materia riguarda un settore che si è voluto dare alle Regioni.

Allora, cosa fare? Lo strumento procedimentale qui non serve. Si tratta di tutelare — facciamo esempi pratici, perchè forse il discorso diventa più semplice — i vini tipici del Trentino-Alto Adige. Voi sapete che questi vini tipici sono uguali ai vini del Reno e della Mosella, cioè a quei vini che si producono in Francia e in Germania. Quando si trattò di stabilire una normativa comunitaria per lo zuccheraggio dei vini, i rappresentanti della Francia e della Germania ottennero una deroga a favore dei vini del Reno e della Mosella. Dell'Italia nessuno ne sapeva niente, per cui i nostri vini subiscono una disparità di trattamento rispetto ai vini del Reno e della Mosella. Andammo in Corte costituzionale, dove ci fu detto: va bene, avete ragione nella sostanza, ma nella forma avete torto.

Da questo esempio potete vedere come il Ministero dell'agricoltura non è in grado di conoscere quella che è la situazione delle singole Regioni. Se ci fosse stata una consulta regionale, questo inconveniente non sarebbe successo. Non che la consulta sia l'unica soluzione; ce ne possono essere delle altre. Ma quello che è da mettere in rilievo è che la soluzione procedimentale non

va, ci vuole una soluzione organizzativa, istituzionale.

Quindi, quello dell'agricoltura è un tema che va esaminato molto a fondo; l'Amministrazione dell'agricoltura gioca a commassare la materia, perchè più la commassa, più riceve vantaggi. Invece non è una materia da commassare, ma da analizzare per trovare, secondo me, soluzioni differenziate, alcune procedimentali, altre organizzative.

PRESIDENTE. Eppure le Regioni si trovano a dover ottenere il benessere della Comunità alle loro particolari leggi. Già si sono avuti dei conflitti, dei rilievi comunitari a leggi regionali.

GIANNINI. Sì, però, sempre per via della carenza di collegamenti tra lo Stato e i portatori degli interessi locali — in quanto allora le Regioni non erano ancora state costituite — la Comunità europea ha adottato provvedimenti disastrosi per la nostra agricoltura, per la zootecnia, per l'agrumicoltura, per la viticoltura.

Rimarrebbe l'ultimo problema, quello dell'attribuzione di funzioni ai comuni e alle province. Si tratta di un problema da scindere in due, perchè indubbiamente non vi sarebbe un motivo per il quale, in sede di revisione delle funzioni di tutti gli apparati dei pubblici poteri, determinati compiti non debbano essere restituiti a province e comuni. Lo Stato glielo portò via per ragioni, più che altro, di tendenza centralizzatrice, ma si tratta di funzioni che province e comuni dovrebbero senz'altro riottenere.

PRESIDENTE. E così dicasi per le Regioni.

FRANCHI, *deputato*. Viceversa, vi sono materie che sono passate alla competenza regionale ma che dovrebbero essere restituite allo Stato.

GIANNINI. Esatto, per esempio la prevenzione sanitaria, perchè non è che in un comune si possa fare la lotta contro il morbillo e in uno vicino no.

C'è poi il problema dell'articolo 118 della Costituzione, vale a dire della delega, da parte delle Regioni, di determinate funzioni a province e comuni. È un problema che presenta estreme difficoltà. La Toscana, per esempio, aveva trovato una soluzione: delegare determinate funzioni a gruppi di comuni, i quali, nel loro insieme, costituissero un organismo avente vitalità. Il Commissario di Governo bocciò questa soluzione — che pure rappresenta forse l'unica idea valida — sostenendo che non potevano essere ammesse disparità di trattamento tra la Toscana e le altre Regioni. Resta, dunque, il problema di come trasferire funzioni a comuni che per la maggior parte — per lo meno 8.000 — sono asfittici.

P R E S I D E N T E . Ricordo che le Regioni, in dipendenza dell'articolo 117, hanno competenza specifica in materia di circoscrizioni comunali; quindi, al limite, hanno i poteri per commassare i comuni.

Professor Giannini, la ringrazio vivamente. Non le nascondo che i quesiti che vor-

remmo passare al suo vaglio sono infiniti. E infiniti saranno quelli che ci troveremo a dover vagliare allorchè si tratterà di passare alla fase attuativa. Vorrà dire che, se si ripresenterà la necessità di ricorrere al suo illuminato parere, ci permetteremo di invitarla ancora tra noi.

G I A N N I N I . Sono a completa disposizione: d'altro canto si tratta di una mia vecchia passione.

P R E S I D E N T E . Vecchia e giovanile passione. La ringrazio ancora molto, professor Giannini.

Poichè nessun altro domanda di parlare, possiamo considerare conclusa la seduta odierna.

La seduta termina alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOCT. FRANCO BATTOCCHIO