

**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**

---

**12° SEDUTA**

**MARTEDÌ 19 FEBBRAIO 1974**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

**INDICE DEGLI ORATORI**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 291, 296, 298 e <i>passim</i>	ROVERSI MONACO Pag. 291, 299, 302 e <i>passim</i>
CARUSO . . . . .	. 299, 301, 303 e <i>passim</i>	
FRANCHI . . . . .	. 298	
MODICA . . . . .	. 296, 300	

*Interviene alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Fabio Antonio Roversi Monaco, ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'università di Bologna.*

*La seduta ha inizio alle ore 17,15.*

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

**PRESIDENTE.** Abbiamo ospite oggi, per lo sviluppo della nostra indagine, il professor Roversi Monaco, che vivamente ringrazio a nome della Commissione. I lavori parlamentari sono sempre impegnativi. Lo sono in maniera particolare quando senatori e deputati lavorano insieme. La nostra Commissione ha appunto la sorte di essere composta di membri di tutt'e due i rami del Parlamento. E questo significa che non riusciamo mai ad avere — come Commissione — una vita del tutto indipendente. Comunque, egregio professore, tutti i colleghi qui presenti seguiranno la sua esposizione con molto interesse. Essa verrà stenografata e pubblicata. Sarà quindi un'ottima base di meditazione.

Io non ritengo di doverle ricordare quali siano gli argomenti sottoposti alla nostra attenzione, perchè penso che lei abbia già scorso la sintesi degli interventi dei rappresentanti delle Regioni, dei comuni e delle province. Quindi do a lei la parola.

**ROVERSI MONACO.** Ho avuto occasione di vedere i resoconti delle osservazioni che hanno fatto le Regioni, le province ed i comuni. Quindi credo di conoscere gli argomenti principali su cui devo esprimere le mie idee. Mi sembra che il problema fondamentale sia quello della ristrutturazione dei Ministeri e dell'organizzazione amministrativa regionale. Però quest'argomento non può non comportare un riferimento anche ad altre questioni di particolare rilevanza in questa fase dei rapporti fra Stato e Regioni. Quindi mi soffermo brevemente, salvo poi rispondere ad eventuali domande, an-

che su questa parte; premettendo un rilievo di cui mi sembra che i rappresentanti regionali non abbiano tenuto eccessivo conto. Se noi criticiamo la situazione legislativa quale fino ad ora si è manifestata, non possiamo non criticare fortemente il fatto che non siano state emanate le leggi-cornice. È un vecchio discorso, che però ritengo abbia ancora il suo valore, perchè la mancata emanazione delle leggi-cornice, secondo me, condiziona fortemente un corretto assetto dei rapporti fra Stato e Regioni. Mediante queste leggi, i rapporti fra Stato e Regioni dovevano infatti svolgersi secondo determinate modalità e rappresentare il punto di equilibrio fra le esigenze di autonomia e quelle di unità dello Stato. Ora, le leggi-cornice non sono state emanate. Manca così un momento di sintesi che si manifesti con sufficiente precisione e nel quale siano indicate le linee direttrici fondamentali che, per esigenza di uniformità, per quanto riguarda i principi generali, tutte le Regioni dovrebbero seguire.

È un discorso che è stato fatto varie volte. Ma non è inutile riproporlo, perchè larga parte delle carenze che si sono manifestate fino ad ora, in questa prima fase dell'esperienza regionale, sono venute a realizzarsi proprio per la mancanza delle leggi-cornice.

Dopo l'articolo 17 della legge finanziaria regionale — che in pratica ha sancito la possibilità di una mancata emanazione delle leggi-cornice e che è stato voluto anche dalle forze regionaliste, o è stato, per lo meno, un punto di compromesso —, dopo l'articolo 17, dicevo, le Regioni che vogliono legiferare si trovano nella situazione di dover enucleare i principii fondamentali che sono tenuti a rispettare dall'intera legislazione vigente dello Stato. E questo è un fatto molto grave; perchè è evidente che le leggi-cornice, proprio in quanto destinate a contenere i principii direttivi, hanno istituzionalmente un carattere dinamico, la caratteristica di evolversi nel tempo, di dover seguire i mutamenti sociali, politici, economici. Sono, ripeto, un fatto dinamico nei rapporti fra Stato e Regioni. Invece i principii contenuti nella legislazione statale vigente non solo non sono un fatto dinamico, ma rappresentano

situazioni politiche, sociali ed economiche ormai superate e spesso non sono nemmeno conformi con le disposizioni costituzionali.

Questo per me è un punto fondamentale. Vi sono disposizioni che si è costretti ad analizzare minutamente per poter stabilire che cosa in queste disposizioni possa rappresentare, sulla base di un giudizio che non è soltanto politico, ma di pratica opportunità, di convenienza, ciò che è principio fondamentale e ciò che invece non lo è. È chiaro come una situazione di questo genere porti — o, per lo meno, possa portare — a disparità di trattamento fra le singole Regioni. Le leggi-cornice, secondo me, eviterebbero questo grosso rischio. Tanto più che la legislazione vigente dello Stato ormai è interpretata attraverso una chiave che è estremamente discutibile e, direi, anticostituzionale: quella dei decreti delegati di trasferimento.

Se le leggi-cornice venissero emanate, io credo che numerosi problemi che sono stati evidenziati dai rappresentanti delle Regioni — per esempio la necessità di evitare che sia il Commissario di Governo a restituire la legge; la possibilità, per i rappresentanti delle Regioni, di partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, e così via — penderebbero in gran parte la loro drammaticità. E, rimanendo sempre in questo settore della legislazione regionale, per ora, bisogna notare che effettivamente il potere di rinvio delle leggi regionali, lasciato nelle mani del Commissario di Governo, o dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, presta il fianco a numerose critiche. Non credo però che la soluzione potrebbe essere quella di affidare il giudizio sulla restituibilità o meno della legge regionale alla Regione che l'ha emanata, alla Commissione per le questioni regionali oppure alla Presidenza del Consiglio. Perchè, al massimo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrebbe svolgere una funzione istruttoria e, ogni qual volta il Governo ritenga di rinviare la legge, convocare i rappresentanti della Regione, sentire il loro parere e istruire una pratica che verrebbe poi portata in Consiglio dei Ministri. Naturalmente, in questo caso il termine di trenta giorni deve essere ampliato.

È stato poi rilevato come sia necessario privilegiare i contatti con il Parlamento. E qui mi riallaccio a quanto dicevo prima. I contatti fra Regioni e Parlamento si privilegiano nel momento in cui il Parlamento sia effettivamente, così come è costituzionalmente previsto, l'organo che dà le direttive fondamentali dell'azione delle Regioni tramite le leggi-cornice. Ove questo non avvenga, credo sia difficile privilegiare il rapporto col Parlamento inteso come organo.

È stato anche rilevato che le materie indicate all'articolo 117 sono inadeguate e che l'articolo stesso è anacronistico e superato. Questo è probabilmente vero in larga parte, ma indubbiamente tale articolo esiste, ed è difficile superarne i limiti. Le Regioni a statuto speciale avrebbero una competenza, estesa a settori più ampi, ma è anche vero che i decreti di attuazione per le funzioni amministrative di queste Regioni hanno operato in senso restrittivo, per cui si assiste ad una sorta di associazione fra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Non sta a me dire se questo sia opportuno o meno; certo però, se anche una confusione globale fra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale esiste di fatto, costituzionalmente non è prevista, perchè non si deve dimenticare che l'autonomia delle Regioni a statuto speciale è soggetta a particolari condizioni, come dice l'articolo 116 della Costituzione; è, cioè, qualcosa di indubbiamente diverso dall'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, che investe soltanto l'organizzazione delle Regioni e la disciplina di certi atti fondamentali delle medesime.

Come si vorrebbe attuare l'aumento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario rispetto a quella che è la scarsa dizione dell'articolo 117? Il discorso fatto in generale e quello di usufruire, salva la possibilità di una modifica costituzionale della elencazione, della possibilità di aumentare le competenze delle Regioni a statuto ordinario mediante la delega di funzioni amministrative, interpretata correlativamente alla possibilità, prevista dall'articolo 117, ultimo comma, di permettere alle Regioni a statuto or-

dinario un'attività normativa più ampia di quanto non sia quella prevista dalle materie dell'articolo stesso. Lo Stato dovrebbe quindi delegare alle Regioni funzioni ulteriori rispetto a quelle indicate all'articolo 117, e questo dovrebbe fare soprattutto in quei settori che presentano caratteri di affinità o complementarità con le materie di stretta competenza della Regione. Questa è forse l'unica strada, a questo punto e in questa situazione, per ampliare le competenze amministrative e normative della Regione.

Ritengo però necessario soffermarci su questo punto. Si tende a fare delle funzioni attribuite dalla Costituzione alle Regioni a statuto ordinario e di quelle ad esse delegate un tutto unico, mentre esiste una profondissima differenza. Le funzioni proprie delle Regioni sono funzioni autonome in senso stretto, e rappresentano gli ambiti di materie in cui la Regione estrinseca compiutamente la propria autonomia nei limiti della Costituzione. Non possono perciò essere assimilate a funzioni amministrative che, in quanto delegate, risentono sempre dell'esistenza del soggetto delegante. Gli studi sulla delegazione amministrativa hanno infatti messo in luce che il trasferimento mediante delega di funzioni da un soggetto ad un altro non significa, da parte del soggetto delegante, una spoliazione delle proprie funzioni, ma semplicemente la creazione di un rapporto quasi di collaborazione nell'esercizio della funzione. Specialmente, quindi, se il soggetto delegante detta le direttive e il soggetto delegato svolge, sia pure con autonomia e discrezionalità, le funzioni delegate, credo si possa dire che l'azione amministrativa è la risultante dell'attività svolta sia dall'uno che dall'altro. Se le cose stanno in questi termini, mi sembra evidente che non siano comparabili funzioni proprie della Regione con funzioni delegate.

Qui, ripeto, a mio parere bisogna fare molta attenzione, perchè la tendenza può essere duplice: o quella di assimilare le funzioni proprie della Regione a funzioni delegate, e prevedere quindi la possibilità di un indirizzo non tanto governativo, ma dei sin-

goli Ministeri nei confronti delle funzioni di competenza regionale, il che, a mio avviso, è anticostituzionale; oppure assimilare le funzioni delegate alle funzioni proprie e lasciare alla pienezza di estrinsecazione dell'autonomia delle Regioni anche le funzioni ad esse delegate dallo Stato, il che contrasta con quella che è stata la precisa volontà del legislatore, il quale ha voluto soltanto lasciare la valvola di sicurezza della possibilità di delega di ulteriori funzioni dallo Stato alle Regioni per potere, se necessario, andare incontro ad esigenze diverse che si fossero eventualmente manifestate. Quindi, sì alla possibilità di ampliamento delle funzioni amministrative delle Regioni, ma nello stesso tempo necessità di tenere distinte le funzioni proprie da quelle delegate. Ed inoltre è certamente opportuno che vi sia anche una delega di potere normativo, che la Regione eserciterà emanando leggi, oppure regolamenti in base all'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione.

C'è poi un ulteriore elemento da tenere presente, anch'esso ampiamente riportato nelle osservazioni fatte soprattutto dalle province e dai comuni, ed è quello dell'assetto interno dell'organizzazione amministrativa regionale, che è più direttamente connesso al problema della ristrutturazione dei Ministeri. Il costituente ha voluto con l'articolo 118 che la Regione non divenisse un ente dotato di un proprio complesso apparato burocratico, ma si caratterizzasse come ente di governo; cioè, anche se allora la parola non era in uso, come ente programmatore, come ente destinato a definire le linee politiche a livello locale relativamente all'attività amministrativa in certi settori, ma non come ente che dovesse svolgere anche operativamente questa funzione.

Questo è un punto molto importante, perchè il costituente — e il presentatore dell'emendamento che fu poi accolto, Mortati, lo indicò con chiarezza — voleva garantire, con l'articolo 118, non soltanto che la Regione non costituisse un proprio apparato burocratico complesso, ma anche l'autonomia degli enti locali, e persino un certo decentramento regionale, perchè nulla vieta di

ritenere che all'accentramento statale faccia seguito poi anche un accentramento regionale; l'articolo 118 mirava, quindi, e mira, ad evitare tutto questo.

Perciò la Regione, in base all'articolo 118, dovrebbe presentarsi come un ente dotato di un apparato amministrativo proprio molto snello, e quindi, come ente dotato di una burocrazia nuova, di carattere particolare, destinato a svolgere non compiti burocratici, ma promozionali: di indirizzo, di studio, di programmazione. E gli enti locali dovranno essere i soggetti destinatari della delegazione amministrativa della Regione.

Il sistema si articola quindi a tre livelli: lo Stato, che deve eliminare la propria organizzazione burocratica a livello regionale nelle materie trasferite alla Regione; la Regione, che deve presentarsi come ente snello in questo senso; gli enti locali, già esistenti, che devono diventare destinatari di delegazione da parte della Regione.

Se le cose stanno in questi termini, vi sono, a mio avviso, una serie di importanti problemi che richiedono un certo tipo di soluzione.

Bisogna anzitutto riconoscere che la delegazione prevista dalla Costituzione non è quella classica, tipica del diritto privato, avvicinata alla rappresentanza, che prevede soltanto il trasferimento dell'esercizio di una funzione, non della titolarità, e che, infine, non prevede la possibilità di subdelegare. Se diciamo che la Regione non deve avere un apparato proprio, dobbiamo riconoscere ad essa il potere di delegare, a sua volta, agli enti locali le funzioni delegate dallo Stato.

D'altro canto è necessario che lo Stato non mantenga i propri apparati burocratici a livello locale per quanto riguarda le funzioni trasferite alla Regione. In proposito c'è anche la disposizione transitoria VIII, cui è stata data una certa attuazione, che prevede il trasferimento degli apparati burocratici dallo Stato alla Regione stessa. Conseguentemente, in quei settori in cui le Regioni operano con carattere di esclusività o quasi, quali il turismo o la sanità, i Ministeri dovrebbero ridurre fortemente la propria organizzazione burocratica o, al limite, non averne

una diffusa in tutto il territorio nazionale, ma mantenere solo gli organi contrali con apparati burocratici molto ristretti, destinati a svolgere una funzione di coordinamento, di indirizzo, nei casi in cui l'articolo 17 della legge finanziaria lo ammette e secondo l'interpretazione che il Senato ha dato a quest'articolo con un suo ordine del giorno.

Esiste poi un ulteriore elemento che credo abbia notevole importanza: la necessità di preservare l'autonomia locale non soltanto attraverso la delega. Dicevo prima che la delegazione amministrativa dalla Regione agli enti locali è stata voluta dal costituente anche per preservare l'autonomia di questi ultimi, poichè la Regione doveva operare, in base all'articolo 117, in materie, alcune delle quali come l'urbanistica o l'assistenza sanitaria sono di tradizionale competenza degli enti locali. Bisognava dunque prevedere che la Regione in queste materie esercitasse un certo tipo di attività e lasciasse le funzioni operative agli enti locali, mediante la delega. Quando si parla di delega agli enti locali ritengo si debba dare a quest'espressione un'interpretazione particolare, che tenga conto della natura dell'ente delegato, che è un ente autonomo. Non possiamo certo rifarci a quella che è la delega fra superiore e inferiore gerarchico, cioè alle deleghe di tipo tradizionale, proprie dell'organizzazione amministrativa dello Stato; è un tipo di delega nuovo, che deve tenere preminente conto della natura autonoma del soggetto delegato.

Ma non c'è soltanto questo. Al primo comma si prevede che lo Stato, nelle materie che sono di competenza regionale, possa operare anche nel senso di « scavalcare » la Regione, attribuendo direttamente agli enti locali funzioni amministrative di carattere esclusivamente locale. E questo è un punto estremamente importante, perchè è un altro sintomo dell'intenzione che ha avuto il costituente di preservare in ogni modo le autonomie locali. Quindi lo Stato, nel ristrutturare l'organizzazione locale non soltanto propria (organi periferici dei Ministeri), ma anche degli enti territoriali (comuni, provincie ed altri enti), deve tener conto dell'esistenza della Regione, della possibilità di delegare

funzioni ad essa, del dovere tendenziale che le Regioni hanno di delegare a loro volta agli enti locali, e della necessità di preservare l'autonomia degli enti locali stessi attribuendo loro funzioni proprie, se lo ritiene necessario, anche in settori di competenza regionale.

Quindi la situazione è molto complessa e io credo che non si possa fare nulla di buono se non viene emanata una nuova legge comunale e provinciale. Certamente questo è un discorso facile a farsi; tutti abbiamo coscienza del fatto che è necessaria una nuova legge comunale e provinciale, ma mentre fino ad ora si è potuto andare avanti con gli strumenti legislativi esistenti, allo stato credo che questo non sia più possibile. La possibilità che le Regioni hanno di delegare agli enti locali e, in genere, la ristrutturazione dei poteri locali passa attraverso una riforma della legge comunale e provinciale, altrimenti le Regioni, anche delegando, non potranno fare nulla di buono.

E questa non è l'ultima considerazione che ha indotto le Regioni ad utilizzare molto poco, fino a questo momento, lo strumento della delega. Il problema, infatti, investe, ad esempio, la provincia. Il fatto che la provincia abbia una dimensione artificiale, non adeguata, che sotto numerosi profili non è idonea a rappresentare l'ente intermedio tra il comune e la Regione, di cui si sente fortemente la necessità, è noto. Indubbiamente però la provincia non potrà essere ristrutturata se non attraverso una nuova legge comunale e provinciale; anche conservandola (ma ne è stata proposta l'abolizione) è chiaro che bisogna mutarne i compiti. Concordo con chi dice che è necessario fare della provincia un ente destinato a funzioni di coordinamento tra i comuni, ispirandosi soprattutto ad un'attività destinata ad incidere nelle scelte relative all'assetto del territorio, alle scelte economiche e via dicendo. Solo in questo modo la provincia può essere rivitalizzata; ma per ottenere ciò è necessario mutare la circoscrizione territoriale della provincia medesima.

Quindi, è l'ente nel suo complesso che deve essere rivisto, altrimenti qualsiasi esperi-

mento che le Regioni volessero fare al proprio interno creando nuovi strumenti di assetto del territorio è destinato a fallire, perchè, o per un verso o per l'altro, s'incide sempre nell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali; basta che un comune o una provincia non siano d'accordo perchè gli interventi delle Regioni, di riassetto del potere locale, siano destinati a fallire.

Un altro argomento che è stato trattato è quello dei possibili destinatari della delega da parte delle Regioni. Io credo che nulla vi sia nella Costituzione che permetta di asserire la necessità di operare una discriminazione. Indubbiamente la delegazione amministrativa più significativa si rivolge agli enti amministrativi con fini generali, come i comuni e le province. Indubbiamente il fulcro dell'assetto organizzativo regionale sarà il rapporto tra Regioni, province e comuni; ma nulla vieta che possibili destinatari della delega siano altri enti locali, che semmai potranno essere ristrutturati per cercare di collegarli in modo più preciso, più deciso anche, a certe forme di rappresentatività.

Un altro argomento che è stato fortemente portato avanti dalle rappresentanze regionali è quello relativo ai grandi enti regionali, ai grandi enti statali non territoriali. È chiaro che ciò doveva avvenire. Dal momento, infatti, che l'amministrazione dello Stato, per tutto quello che riguarda l'erogazione di certi servizi, soprattutto di tipo sociale, ha acquistato caratteri diversi da quelli tipici delle strutture burocratico-ministeriali portando alla creazione di appositi enti pubblici. Dal momento che dal primo dopoguerra ad oggi la creazione di enti nazionali destinati a svolgere determinati servizi è stata, per così dire, la via italiana al decentramento (poichè non potendosi decentrare l'organizzazione amministrativa diretta dello Stato, per ciò che riguardava l'intervento dello Stato stesso in settori nuovi, si sono creati enti separati), è ovvio che larga parte delle materie di competenza regionale si trovi ad essere fortemente compressa dall'esistenza di enti pubblici statali di questo tipo (il termine « parastatale » non è giuridicamente corretto, ma mi sembra efficace).

Le Regioni urtano contro l'esistenza di enti che svolgono funzioni a livello nazionale in materie tipiche di competenza regionale. Ora in questo caso l'unica soluzione potrebbe essere l'eliminazione di questi enti, se si volesse rimanere nell'ambito di un discorso rigorosamente costituzionale. Non so se tale soluzione sia ipotizzabile in tutti i casi, certamente è molto difficoltosa. Tuttavia, non credo che la soluzione possa essere quella di regionalizzare gli enti medesimi.

Credo che la proliferazione di enti pubblici sia uno dei più grossi pericoli che le Regioni dovranno evitare; e penso che sia preferibile lasciare la situazione così com'è, piuttosto che creare tanti enti per ciascuna Regione. In questo caso, allora, le Regioni potrebbero intervenire avendo rappresentanze incisive, predominanti, negli organi di governo di questi enti; e qui si tratta di studiare il problema che è tutt'altro che semplice.

Un'altra cosa desidero sottolineare, perchè penso che abbia notevole rilievo nella definizione compiuta dell'assetto dei rapporti Stato-Regioni per quanto riguarda le materie di rispettiva competenza. È successo che le Regioni, di fronte alla compressione indubbia in cui in numerosi casi sono state poste dallo Stato, con una definizione delle materie di loro competenza alquanto restrittiva, abbiano iniziato ad operare in settori che forse non sono di loro competenza. Tutto ciò fa parte di un patteggiamento, di una tecnica di soluzione « caso per caso » che è tipica dei rapporti tra singole Regioni e Governo centrale.

E fin qui si segue un filone di organizzazione amministrativa che è abbastanza frequente nel nostro ordinamento. Là dove ritengo che si debba esprimere un giudizio più critico, è invece in una direzione diversa, quando cioè l'estrinsecazione delle competenze delle Regioni si manifesta organizzativamente, dal punto di vista delle strutture, con la creazione di società per azioni. E dico questo, non perchè non creda che essa sia, nelle mani dei pubblici poteri, uno strumento potente e adeguato, ma perchè la società per azioni utilizzata indiscriminatamente, si-

gnifica solo una cosa: una fuga dalle responsabilità e una marcata sottrazione (questo è il pericolo presente!) dal potere di indirizzo delle società agli organi politici titolari dell'indirizzo politico in numerosi e rilevanti settori dell'attività delle Regioni come dello Stato. Questa è un'esperienza vissuta nell'ambito statale e che può essere rivissuta nell'ambito regionale.

La società per azioni è una struttura che ha una sua logica e che può sfuggire dalle mani di chi l'ha posta in essere. La società per azioni, a mio parere, deve essere utilizzata dalle strutture pubbliche solo quando si vogliono conseguire obiettivi e risultati economici; non è lo strumento più adatto per conseguire obiettivi e risultati di carattere sociale, di carattere politico-sociale e via dicendo. Senonchè, sia da parte dei comuni che delle Regioni la tendenza a creare la società per azioni, che è lo strumento più duttile di azione operativa, è fortissima, senza contare che vi sono anche le esigenze di controllo sulla spesa del pubblico denaro e soprattutto le esigenze di mantenere agli organi costituzionalmente competenti la titolarità dell'indirizzo politico.

Mi accorgo di aver parlato più di quanto avrei voluto; quindi, a questo punto interrompo la mia esposizione restando a disposizione di chi volesse ulteriori chiarimenti.

**P R E S I D E N T E .** La ringrazio di questa esposizione, che ha toccato in parte aspetti già trattati dai colleghi che l'hanno preceduto, e in parte, invece, aspetti nuovi o non sufficientemente esplorati finora, a cominciare dall'ultimo suo accenno al tipo di organizzazione per società.

**M O D I C A , senatore.** Vorrei fare qualche considerazione su due punti dell'esposizione del professor Roversi Monaco: il primo punto è quello delle leggi cornice, che egli ha trattato all'inizio; il secondo, invece, è quello relativo al problema della delega ad altri enti locali diversi dai comuni e dalle province, che il professore ha trattato nell'ultima parte della sua esposizione. Com-



prendo l'ispirazione del ragionamento del professor Roversi Monaco, la critica al procedimento seguito per la nascita delle Regioni. Certo, in linea teorica sarebbe stato meglio procedere pregiudizialmente alla definizione del quadro del potere legislativo regionale attraverso l'emanazione delle cosiddette leggi cornice. Sta di fatto, però, che il procedimento seguito richiama le stesse previsioni costituzionali. Vorrei infatti ricordare che secondo la IX disposizione transitoria della Costituzione l'adeguamento delle leggi statali alla competenza legislativa attribuita alle Regioni doveva avvenire entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione stessa; mentre l'elezione dei Consigli regionali era prevista entro un anno, cioè entro il 1949. In altri termini, la Costituzione non prevedeva che le leggi cornice precedessero la nascita delle Regioni, ma esattamente il contrario; e, secondo me, non a caso, perchè evidentemente l'intenzione era quella di avere le Regioni interlocutrici nel processo di adeguamento della legislazione statale. Questo, in una visione regionalista del decentramento dello Stato, era certamente giusto. Senonchè le cose sono andate come sappiamo: le Regioni sono nate più di venti anni dopo e ciò ha avuto delle conseguenze anche per quanto riguarda il ruolo delle leggi cornice.

Vorrei tuttavia osservare che, se vi fosse da un lato una volontà politica a livello di Governo nell'interpretare, in sede di controllo sulle leggi regionali, i principi della legislazione statale vigente con criteri di larghezza e con una visione autonomista e regionalista, attraverso lo strumento del controllo — cioè attraverso la legittimazione delle leggi regionali fatta dal Governo — si potrebbe procedere alla costruzione di una concezione più moderna e meno centralista o più regionalista dei principi vigenti nella legislazione statale. Come pure, se vi fosse una volontà di questo tipo a livello del Parlamento, sarebbe possibile procedere all'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, sia pure non entro i tre anni inizialmente previsti, e nemmeno attraverso un procedimento globale, come quello delle leggi cornice, che presuppone un

ordinamento sistematico di un intero corpo legislativo, ma attraverso un adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alle competenze attribuite alle Regioni. Tutto ciò potrebbe essere realizzato anche per gradi, settore per settore, nell'ambito di una legislazione non di principio ma di carattere meno impegnativo, tendente a dare risposta ai problemi immediati ma tuttavia forse in grado di operare la demolizione di tutta la vecchia normativa dello Stato centralista che oggi ostacola la formazione autonoma delle leggi regionali.

Ripeto, se ci fosse una volontà politica maggioritaria in questo senso, sarebbe possibile porre riparo agli inconvenienti della mancanza di leggi-cornice. Però, se questa volontà non è presente, allora direi che a maggior ragione la pregiudizialità delle leggi-cornice dovrebbe essere confutata, in quanto in tal caso sarebbe vano invocare le leggi-cornice come pregiudiziali, perchè queste leggi non sarebbero fatte, oppure se venissero fatte non si tratterebbe di leggi-cornice ma di leggi-prigione: verrebbero fatte non leggi ispirate al criterio di liberare il potere legislativo regionale ma, al contrario, di condizionarlo e vincolarlo.

Il professor Roversi Monaco ha detto che i decreti delegati sono incostituzionali ed io stesso sono di questa opinione; purtroppo, non è di questo avviso la Corte costituzionale, la quale ritiene invece che i decreti delegati siano perfettamente conformi alla Costituzione.

Tutto questo ci dice che, per esempio, a livello dei controlli sia di merito che di legittimità nè il Governo, allo stato attuale, nè la Corte costituzionale, allo stato attuale, hanno dimostrato l'apertura necessaria.

A questo punto se noi intraprendessimo la strada delle leggi-cornice, senza dubbio la migliore dal punto di vista sistematico, ci metteremmo per una via pericolosa; un procedimento, invece, di carattere empirico, che cerchi di aprire degli spazi all'autonomia regionale, a grado a grado, sembra, ancora oggi, almeno questa è la nostra opinione, la strada più realistica.

FRANCHI, *deputato*. Mi pare di aver compreso chiaramente quanto ci ha detto il professor Roversi Monaco in materia di emanazione di leggi-cornice.

Ricordo che ogni volta, diciamo per venti anni prima del 1970, che un Governo ha presentato un programma, o ci sono state dichiarazioni, o è stato affrontato il discorso delle Regioni, al primo punto, sempre, vi è stato il problema delle leggi-cornice. Vi era infatti la convinzione assoluta che si dovesse passare attraverso le leggi-cornice prima di varare l'ordinamento regionale.

In quelle occasioni il Parlamento spesso considerò le leggi-cornice come un'invenzione ed io ritengo di aver compreso, da quanto ci ha detto il nostro interlocutore, che egli ha denunciato la carenza di tali leggi in difesa delle Regioni. Esse, infatti, sono costrette, proprio per quella carenza, ad enucleare alcuni principi generali proprio da quei decreti delegati che tanto vengono criticati, che sono incostituzionali o quasi e che, comunque, hanno determinato notevoli ritardi nell'attribuzione delle competenze.

Mi pare dunque d'aver compreso, da quanto ci ha detto Roversi Monaco, che a suo avviso il perno nei rapporti Stato-Regione è rappresentato dalle leggi-cornice che mancano ed a questa carenza va attribuita la confusione oggi esistente e che nessuno ignora.

Ripeto, il professore mi corregga se ho capito male, ritengo che da tale carenza si debba risalire al fatto reale della confusione nei rapporti Stato-Regioni, che può essere eliminata solo attraverso l'emanazione di queste famose leggi-cornice.

PRESIDENTE. Vorrei, dalla cortesia del professor Roversi Monaco, un chiarimento sul rapporto che egli vede tra l'obbligo che la Costituzione fa al Parlamento di procedere all'adeguamento della legislazione (obbligo previsto in via transitoria ed iniziale) e la teorizzazione della necessità delle leggi-cornice come riassunto o innovazione di principi generali.

Vi è infatti da considerare una differenza sostanziale: che l'adeguamento doveva corrispondere ad un'esigenza immediata di adat-

tamento della nostra legislazione, una volta tanto, rispetto alla novità costituita dalle Regioni; mentre le leggi-cornice, o meglio la teorizzazione del metodo delle leggi-cornice, dovrebbe rappresentare qualcosa di stabile e di continuo, nel senso che in qualunque momento, anche futuro, potrebbe rendersi necessario — attraverso la modifica di precedenti leggi-cornice — un aggiornamento dei principi generali, da farsi non più attraverso la enucleazione o l'esame analitico della legislazione vigente, bensì attraverso una iniziativa parlamentare, diretta a formulare principi di volta in volta rispondenti all'evolversi delle situazioni.

Non vi è comunque dubbio che l'adeguamento della legislazione non è stato fatto, come non sono state fatte le leggi-cornice.

Come è stato ricordato, fu con l'articolo 17 della legge finanziaria regionale che si liberarono le Regioni dal condizionamento previsto dalla legge Scelba, consistente nella preliminare formulazione ed approvazione delle leggi-cornice. Su tale decisione ha certamente giocato un ruolo preminente la volontà politica di superare quello che poteva apparire un pretestuoso ritardo all'inizio effettivo dell'attività delle Regioni.

Tutti noi, conoscendo il ritmo piuttosto lento del lavoro parlamentare, avevamo ragione, in quel momento, di preoccuparci che, in definitiva il condizionamento preliminare costituito dalle leggi-cornice potesse funzionare come una ulteriore remora per il futuro delle Regioni stesse.

Allo stato attuale, direi che le Regioni hanno modificato il proprio atteggiamento di diffidenza nei confronti delle leggi-cornice. Ricordo i primi contatti di questa Commissione con i rappresentanti regionali, quando ci sentimmo dire che, se fossero state fatte le leggi-cornice, le Regioni avrebbero avuto le mani legate per una propria legislazione.

Successivamente esse hanno dovuto constatare che, al contrario, era ed è proprio la mancanza delle leggi-cornice l'elemento che consente di contestare molte leggi regionali, in base a quei principi generali che le leggi cornice avrebbero potuto e dovuto aggiornare; molte Regioni hanno perciò espres-

so, attraverso i propri rappresentanti, il loro rimprovero allo Stato, ed al Parlamento in particolare, per non aver provveduto tempestivamente all'emanazione di dette leggi, che sole potrebbero dare alle Regioni la sicurezza del punto di partenza da tener presente nella loro legislazione particolare.

Un punto sul quale il parere del professor Roversi Monaco potrebbe esserci utile è questo: considerato che oramai le Regioni esistono, e che l'adeguamento deve essere ancora fatto, mentre saranno certamente fatte almeno alcune delle leggi-cornice (la stessa nuova legge comunale e provinciale, sotto questo profilo, sarà una legge-cornice), in quale forma concreta potrebbe attuarsi una collaborazione delle Regioni all'opera preparatoria del Governo ed a quella successiva del Parlamento? Sarebbe infatti un errore che le Regioni, le quali hanno ormai fatta e sofferta una propria esperienza legislativa senza l'appoggio delle leggi-cornice, non venissero neppure sentite nel momento in cui il Parlamento ed il Governo si accingessero finalmente a realizzare l'adeguamento della legislazione alle leggi-cornice.

C A R U S O , *deputato*. Se il signor Presidente me lo permette, vorrei qui portare una testimonianza nel senso che, avendo partecipato direttamente, in sede di Commissione, all'elaborazione del testo dell'articolo 17 della legge finanziaria regionale, la quale è più importante per le disposizioni transitorie e finali che per tutto il resto, ricordo che la questione relativa alle leggi-cornice venne risolta in via pratica.

Difatti, tenuto conto dell'obiezione sollevata da chi diceva che, in assenza delle leggi-cornice, le Regioni non potevano funzionare, e tenuto conto anche di quanti sostenevano che, in definitiva, tali leggi, anche se non previste espressamente dalla Costituzione, costituivano tuttavia, in base al dettato dell'articolo 9 della legge Scelba, un forte ostacolo alla realizzazione delle Regioni stesse, si giunse alla formula indicata dall'articolo 17 dell'ordinamento regionale stabilendo che se entro due anni le leggi-cornice non fos-

sero state emanate le Regioni avrebbero potuto ugualmente legiferare.

Non vi è stata dunque una rinuncia ad una legge-cornice, ad una legge-quadro, ad una legge di principio intesa come legge di rinnovamento che offrisse alle Regioni un appoggio di certezza nei confronti dello stesso Governo centrale. In sostanza, non si è voluto condizionare l'avvio dell'ordinamento regionale all'emanazione delle leggi-cornice: questo mi pare sia il punto centrale della questione. Ripeto, tutte le questioni sono state studiate e valutate solo che, in quel momento, si è ritenuto di primaria importanza il fatto di riuscire, sia pure con venti e più anni di ritardo, a superare ogni difficoltà in ordine all'attuazione del precetto costituzionale in materia regionale e questo è stato possibile eliminando lo sbarramento artificioso creato con l'anzidetta legge Scelba.

R O V E R S I M O N A C O . Comincerei con il rispondere all'ultimo oratore intervenuto.

Non volevo certamente dire, nella mia esposizione, che allorquando si discusse dell'ordinamento regionale tutti questi problemi non siano stati tenuti presenti e che la legge finanziaria e l'articolo 17, il più importante dell'intera legge, non sia stato il frutto di una scelta politica.

Tuttavia, sta succedendo un po' quello che si è verificato per gli statuti regionali: all'inizio si disse che lo statuto regionale rappresentava un atto complesso — Stato e Regioni — ma le forze regionaliste, cioè la dottrina, e le forze politiche a favore delle Regioni si opposero a tale tesi sostenendo invece che si trattava di un atto semplice che interessava solamente le Regioni. È perciò previsto — dicevamo — che le leggi-cornice vengano emanate, però di fatto non si fanno e non si faranno e questo non avverrà anche perchè lo stesso Governo non ha interesse a farsi promotore di una simile legislazione. Mi rendo conto che è una situazione difficile, ma egualmente difficile è che senza le leggi-cornice nuove leggi, adeguate alla realtà possano essere emanate con la celerità richiesta dai mutamenti della situazione.

A tal riguardo sono perfettamente d'accordo con il senatore Modica quando afferma la opportunità che la legislazione statale sia adeguata alle esigenze regionali, sia pure per una strada empirica, ai sensi delle disposizioni transitorie della Costituzione. Probabilmente un'intenzione consapevole del costituente non ci fu in questo senso, però emerge dal contesto, perchè credo che ci sia effettivamente un collegamento tra la IX disposizione transitoria e l'articolo 117. Tutto ciò, però, non tanto al fine di giustificare la mancata emanazione delle leggi-cornice, quanto per indicare la via per la modificazione delle strutture e dei regolamenti dei poteri locali che risalgono ad epoche talvolta antichissime. La nostra legge comunale e provinciale si fonda sulla legge piemontese del 1856, con piccole modifiche successive. È perciò opportuno che quella delle Regioni sia, rispetto allo Stato, una presenza non periferica, ma effettiva nella programmazione nazionale. In tale quadro esse potrebbero svolgere un ruolo più incisivo ai fini della riforma generale della legislazione. Effettivamente è vero che molto si potrebbe fare se ci fosse un'energica volontà del Governo di dare una certa interpretazione ai principi fondamentali della legislazione esistente. Però è anche vero che una strutturazione di tal genere non privilegierebbe il Parlamento come interlocutore delle Regioni. D'altra parte c'è da dire che, anche se le leggi-cornice non costituiscono oggetto di una espressa previsione costituzionale, è fuor di dubbio che esse rientrino nella logica del sistema e nell'intendimento del costituente.

**MODICA**, *senatore*. Non c'è dubbio che l'espressione della Costituzione è: comuni, province ed altri enti locali. Ora resta da chiedersi che cosa si intendesse per « altri enti locali », se ci si intendesse riferire agli altri enti locali esistenti o se si volesse tenere la porta aperta ad un'altra sistemazione che portasse alla creazione di enti locali diversi da comuni e province, ma che ne conservassero sostanzialmente la struttura e la rappresentatività.

C'è poi un altro aspetto: se cioè questa norma si possa leggere al di fuori del contesto dell'intero titolo della Costituzione relativo alle autonomie. Ciò pone il quesito se esista un obbligo per le Regioni di delegare comunque le proprie funzioni e sempre a comuni e province ed altri enti locali o se, invece, la Regione, nel momento in cui decide in relazione alla funzione da delegare ed alle esigenze della sua programmazione regionale, non possa compiere una scelta e, senza per questo violare il principio costituzionale, possa delegare la funzione solo ai comuni o solo a comuni e province e così via. Per cui non sarebbe incostituzionale una deliberazione di delega amministrativa della Regione che andasse solo a comuni e province, o solo ad uno dei due soggetti.

La seconda questione è di merito politico. Se è vero che oggi la pubblica Amministrazione soffre della ripartizione esasperata per settori, è anche vero che si deve tendere in ogni modo a privilegiare strumenti operativi atti a superare il più possibile la frammentazione settoriale della pubblica Amministrazione ed a recuperare il più possibile, a livello delle istanze fondamentali di base della Repubblica (comuni, province e Regioni), una organicità della gestione del territorio, una visione unitaria delle funzioni amministrative, del governo locale; e questo richiede di accentuare il più possibile la generalità della competenza dei comuni e delle province. Oggi il comune è sulla carta un ente generale, ma non è stato investito di gran parte delle funzioni che dovrebbe svolgere. La provincia non è ente generale ancor oggi e, se mai, per trasformarla in un ente di questo tipo occorrerebbe una profonda riforma, a mio avviso auspicabile.

Ma la delega delle funzioni regionali può assegnare sia ai comuni che alle province nuove funzioni, nella prospettiva che tende a dare a questi enti un'organicità di competenze e a recuperare l'unicità della funzione amministrativa, a livello orizzontale, da parte degli organi elettivi. Invece, affidare deleghe ad organismi che non siano quelli rappresentativi, elettivi, potrebbe portare ad accentuare, anzichè a ridurre, la frammentazio-

ne settoriale della pubblica Amministrazione e quindi quei guasti che oggi rendono impossibile o estremamente difficile ogni proposito di gestione programmata del territorio.

**P R E S I D E N T E .** Vorrei aggiungere qualche considerazione a questo proposito. In particolare, tra questi enti locali non vi è dubbio che ve ne sono due privilegiati dalla Costituzione: comuni e provincie, non solo per il riferimento dell'articolo 114 alla ripartizione territoriale della Repubblica, ma anche per l'espressa norma protettiva dell'articolo 128; altrettanto esplicito è però il riferimento della Costituzione (art. 118 e 130) ad « altri enti locali » che non sono provincie o comuni ma possono essere anch'essi destinatari della delega di funzioni sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni. Quali siano però esattamente tali « enti locali » — come, ad esempio, le camere di commercio (alle quali credo accennasse il professor Roversi Monaco), gli enti comunali di assistenza, gli enti provinciali per il turismo, i patronati scolastici e così via — è sempre stato difficile stabilire. La cosa è rimasta al punto in cui è rimasta: ancora indefinita. Di fatto, nessuna Regione — ad esempio — ha abolito gli enti provinciali per il turismo. È quindi evidente che l'incertezza rimane.

**C A R U S O ,** *deputato.* Non mettiamo limiti alla Provvidenza...

**P R E S I D E N T E .** Il fatto che nel frattempo non ci sia stato nessun pronunciamento in questo senso non può spiegarsi solo con la mancanza di tempo, ma anche con la mancanza di certezza. Evidentemente ci sono ancora delle perplessità.

Ma voglio ritornare per un momento alla provincia. La provincia (è stato detto più volte e lo ha ripetuto anche lei) ormai non ha una dimensione corrispondente alle esigenze: non corrisponde cioè ad un livello sufficiente (non so se in eccesso, o in difetto) nei rapporti fra comune e Regione.

I rappresentanti delle Regioni ci hanno largamente parlato della necessità di completare per tutto il territorio il processo iniziato con la costituzione delle comunità montane, lasciando intendere che le comunità montane devono essere considerate come la prima forma di realizzazione dei comprensori e che perciò anche il territorio non montano va organizzato in comprensori. Pertanto vorrei chiederle se nel riferimento dell'articolo 129, 2° comma, della Costituzione ai « circondari » lei vede la possibilità di identificare un principio direttivo a favore dei « comprensori » intesi peraltro come articolazione della provincia.

Quanto poi alle funzioni della provincia, è vero che la provincia è ancora per larga parte un ente a funzioni verticali e settoriali, che dovrebbero essere superate; però è anche vero che essa ha già oggi molte funzioni a livello orizzontale, che condivide con Regioni e comuni. Mi riferisco all'esempio concreto della viabilità. Con l'applicazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione noi abbiamo creato un livello di viabilità regionale che prima non esisteva e che non esclude né la viabilità statale, né quella provinciale o comunale. Dunque, rispetto ad un settore ben identificabile, anche se limitato, già risulta superata la distribuzione delle competenze con criteri settoriali, ed abbiamo invece un esempio di possibile sistemazione orizzontale della stessa materia su quattro livelli. È pensabile che ne vogliamo creare un quinto con i comprensori? In questa via che sta diventando amministrativamente sempre più complicata, e nella previsione di un largo uso di deleghe e di subdeleghe, come e a che punto inseriamo i comprensori, o circondari che siano? Come ulteriore livello al posto dei comuni o al posto delle province?

A me pare essenziale fare una scelta, perchè finora si è detto che molti comuni non possono recepire deleghe dalle Regioni perchè troppo frammentati: e che perciò vi è bisogno del « comprensorio » per ricostituire entità comunale più funzionale. La Costituzione invece prevede non tanto il raggruppamento dei comuni, quanto la suddivisio-

ne delle province: suddivisione funzionale o territoriale? Le chiedo: qual è la sua opinione su questo problema degli enti locali?

*ROVERSI MONACO.* Rispondo anzitutto al senatore Modica. Effettivamente il problema degli « altri enti locali » è un problema molto complesso. Effettivamente per i comuni e le province la posizione è privilegiata. Solo questi hanno una tutela della loro autonomia prevista dalla Costituzione. È vero che l'autonomia dei comuni e delle province non è contenuta nella Costituzione, ma in una legge ordinaria; ma è anche vero che ove si scendesse al di sotto di quello che è adesso, la legge relativa sarebbe incostituzionale. C'è quindi una tutela maggiore di comuni e province, e perciò un loro privilegio. Io stesso ho detto che la delega ai comuni e alle province deve essere interpretata in una certa chiave, perchè essi sono enti autonomi, e non è che l'affermazione secondo cui tali enti locali siano destinatari della delega infirmi la loro posizione di autonomia. Anzi io non li chiamerei nemmeno enti locali; si potrebbero chiamare enti autonomi locali, oppure enti territoriali, oppure solo comuni e province, in quanto non appartengono allo stesso genere degli altri enti locali, di cui non sono stati delineati con precisione dalla dottrina i caratteri essenziali. Però sono sempre stati considerati tali gli EPT, gli ECA, eccetera; altri, come gli ordini professionali hanno poi organi di governo rappresentativi di comunità di cui questi enti sono i soggetti esponenziali esternamente. Quindi, effettivamente, è una « congerie » nell'ambito della quale è difficile orizzontarsi.

La Regione non deve delegare sempre, perchè l'articolo 118 pone ad essa l'obbligo soltanto tendenziale di non creare un proprio apparato burocratico. Certamente in settori nuovi, in settori che richiedono dimensioni territoriali diverse, in settori in cui non esistono enti locali in possesso di apparati adeguati, la Regione non ha l'obbligo di delegare. La delega è frutto di una sua libera scelta, o, più in generale, si può dire che quella della Regione è sempre una scelta con marcato margine di discrezionalità, forse

anche di discrezionalità politica. Facciamo però l'ipotesi che la Regione dovesse svolgere funzioni in materia di tenuta di registri per il commercio, e non delegasse questa funzione alle Camere di commercio: non sarebbero in tal caso legittimate le Camere di commercio di quella Regione ad impugnare una legge regionale di questo tipo? Certamente la rinuncia di una Regione a delegare agli enti locali va congruamente motivata. La Regione non è, in questo settore, assolutamente libera di agire come meglio crede.

È stata sottolineata l'esigenza di evitare la proliferazione degli enti locali, e io condivido in pieno tale pensiero. Sicuramente non c'è nulla di più rischioso, ai fini della creazione di un centro di sintesi a livello regionale come a livello statale, che la proliferazione degli enti pubblici che mostrano costantemente la « vocazione » ad operare scelte politiche che non sarebbero invece loro proprie. Però non so se la soluzione migliore sia quella di delegare sempre e comunque a comuni e province per far sì che gli interlocutori della Regione siano certi e ben definiti, e perchè là dove questi enti non hanno ottenuto un'adeguata valorizzazione questa venga operata attraverso la delega; infatti, se i comuni e le province non hanno le strutture organizzative idonee in atto per svolgere i compiti oggetto della delega, diventerebbero una sorta di soggetti appaltanti servizi della Regione. Non credo che l'articolo 118 mirasse a questo: io penso che mirasse piuttosto a preservare quelle funzioni che da tempo immemorabile i comuni e le province hanno svolto e che, con l'avvento della Regione, potrebbero essere loro tolte.

Per altre funzioni rimane salva la possibilità da parte dello Stato di affidarle direttamente, ma come funzioni proprie, e non come funzioni delegate ai comuni e alle province. Anche gli ospedali sono enti locali: se si arrivasse ad una sistemazione di questa materia, bisognerebbe tener conto del fatto che essi rappresentano, per quanto mi consta direttamente, fortissimi elementi di anarchia, di frammentazione; eppure sono rappresentativi. Non so se la chiave del problema sia quella della rappresentatività o meno, ma credo alla necessità di creare livelli

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

12° RESOCONTO STEN. (19 febbraio 1974)

ottimali di azione. Per esempio l'unità sanitaria locale, quale livello ottimale di azione potrà avere a Roma e quale nell'ambito dei piccoli comuni di montagna? Quindi bisognerà forse guardare la questione per gruppi di materie, sicuramente secondo una visione di competenze orizzontali, e non verticali. In questo senso la provincia potrebbe essere rivitalizzata nel settore dell'intervento economico o dei servizi sociali che richiedono strutture operative aventi determinati apparati anche tecnici, mentre il comune potrebbe essere adibito a quelli che si sogliono definire i servizi di tipo giuridico, l'attività della pubblica Amministrazione intesa in senso stretto. La provincia inoltre andrebbe sicuramente modificata, perchè la dimensione provinciale in numerosissimi casi non è quella ottimale.

**PRESIDENTE.** È troppo ampia o troppo stretta?

**ROVERSI MONACO.** È troppo ampia. Questo non vieta che in certi casi si possano avere o siano necessari livelli maggiori rispetto alla provincia: quando, ad esempio, si deve disciplinare in via generale l'assetto di un corso d'acqua, è chiaro che, se si crea un organismo apposito, questo non potrà essere solo provinciale o solo regionale. In certi casi si dovranno istituire enti che si sovrappongano alla provincia, creando così tre livelli di amministrazione locale; in altri bisognerà non solo ristudiare l'assetto della provincia, ma rivedere le modalità di collegamento fra i comuni così da potere, in modo diverso dallo strumento consortile, creare strutture a livello più ampio di quello comunale, ma di dimensioni minori della provincia. Strutture poi che non sono sempre necessarie, perchè lo sono quando i comuni sono piccoli, non quando sono grandi. Anzi, quando sono grandi bisogna studiare strumenti diversi, tipo il decentramento interno, eccetera.

Ora si parla di comprensorio, come ente destinato a sostituire sia la provincia che il comune quando questo è troppo piccolo. La parola comprensorio ha acquistato un significato quasi taumaturgico, ma è chiaro che

di per se stessa non significa niente: bisogna studiare una struttura che possa essere sostitutiva e aggregativa dei piccoli comuni, e possa permettere un discorso coerente all'interno della Regione. A mio avviso tale struttura non potrà essere il circondario, perchè di fronte alla definizione inequivoca dell'articolo 114, che stabilisce quali sono gli enti territoriali, e dell'articolo 129 della Costituzione, che parla delle circoscrizioni provinciali suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento, si deve ritenere che il circondario sia solo un livello di articolazione territoriale, cui però non deve essere preposto un ente territoriale. Fra l'altro, nell'articolo 5 della Costituzione c'è una distinzione abbastanza nitida fra autonomia locale, che deve essere promossa e garantita, e decentramento, che sembra essere più un fenomeno interno ad un apparato amministrativo, (che può essere dello Stato o anche regionale) che un fenomeno di spartizione del potere tra enti rappresentativi. Ciò, naturalmente, non significa che gli enti locali non siano espressione del decentramento. Lo sono, ma sono anche qualcosa di più; sono cioè espressione del pluralismo, quindi enti politicamente rappresentativi.

Chi può dimostrare, a questo punto, che la previsione degli enti provinciali del turismo non sia un principio fondamentale delle leggi esistenti? Eppure, se una legge regionale eliminasse gli enti provinciali del turismo e trasferisse la delega ai comuni, non ci sarebbe niente di strano. Una legge cornice dovrebbe invece dirlo espressamente. Non dico che questo sia il toccasana, però è una ipotesi in cui si dimostra come l'interpretazione della legislazione vigente può portare a forti compressioni dell'autonomia regionale.

**PRESIDENTE.** Tutti sappiamo che gli enti del turismo sono il tipico esempio degli enti settoriali. D'altra parte il turismo è un fenomeno non solo regionale ma anche comunale e provinciale, senza escludere il livello internazionale e nazionale.

**CARUSO, deputato.** A proposito della questione degli enti pubblici che si occu-

pano delle materie che sono oggetto della competenza delle Regioni, non mi è parsa persuasiva la proposta di mantenere questi enti, di regionalizzarli attraverso la presenza delle Regioni al centro; anche perchè, quando ci troviamo di fronte a questo decentramento diciamo all'italiana, a questo modo di affrontare i problemi che sono sorti a seguito della crescita del Paese e che sono di competenza settoriale (settore dell'assistenza agli invalidi di guerra, agli invalidi del lavoro eccetera), vediamo che il concetto si rovescia in quanto l'assistenza è a favore del cittadino e quindi viene a mancare agli enti stessi il substrato su cui si reggono. Infatti, la proposta che viene avanti e che trova riscontro anche nell'attività legislativa in corso è quella di attribuire almeno le funzioni di questi enti alle Regioni. È addirittura allo studio un progetto di riordinamento degli enti pubblici attraverso il quale, fatte salve alcune questioni relative agli interventi delle grandi riforme, si pensa di eliminare questa serie di enti per trasferirne le competenze alle Regioni.

Quindi, il discorso della regionalizzazione attraverso la rappresentanza regionale mi sembra contraddittorio rispetto all'argomentazione del professore Roversi Monaco relativo alla società per azioni. Ella, professore, dice: qui c'è il problema delle responsabilità e del controllo. Anche questo è un modo di sfuggire ai problemi politici.

*ROVERSI MONACO*. Forse mi sono espresso in modo poco chiaro. Infatti, io ho detto che una prima proposta è quella di eliminare questi enti e che ritengo sia estremamente dannosa la soluzione di creare tanti enti per ogni Regione, cioè di regionalizzare gli enti nazionali e quindi riprodurre lo schema attuale a livello regionale.

*CARUSO, deputato*. Si possono attribuire le competenze alle Regioni.

*ROVERSI MONACO*. Sono d'accordo, ma se non si può adottare questa soluzione, l'unica via possibile è allora, a mio avviso, quella di fare partecipare le Regioni alla gestione di questi enti.

*CARUSO, deputato*. Secondo me creiamo più problemi di quanti ne possiamo risolvere.

*ROVERSI MONACO*. Può darsi! Comunque, mi è parso di capire che lei è contrario al concetto di regionalizzazione

*CARUSO, deputato*. Per la verità no, fino a quando per regionalizzazione s'intende trasferimento delle competenze alle Regioni.

*ROVERSI MONACO*. In questo senso senz'altro. La soluzione degli enti pubblici è ormai generalmente utilizzata più in funzione di creazione di strutture destinate ad autogestirsi, che in funzione di risolvere i problemi concreti. Quindi è uno stralcio di competenze che ad un certo punto si opera nei confronti di un ente che pretende di averne anche la titolarità politica, non solo amministrativa. Si è visto, infatti, che gli strumenti giuridicamente posti a disposizione del soggetto che sarebbe titolare delle funzioni (cioè le direttive, i controlli sul bilancio preventivo, le relazioni programmatiche, eccetera) non servono a nulla e molto spesso l'ente impone in quel settore il proprio indirizzo. È questo il motivo per cui sono contrario.

*PRESIDENTE*. Gli esempi non sono sempre del tutto analoghi. Uno dei problemi reali è quello degli enti di sviluppo, a carattere super regionale o interregionale, per i quali si è confermata l'esistenza di un prevalente interesse nazionale e quindi è stata conservata la disponibilità amministrativa allo Stato, escludendone le Regioni. Queste, ora, ciascuna nell'ambito della propria competenza programmatica, rivendicano il principio che nel territorio di ciascuna Regione, anche se compreso in un determinato ente super o interregionale, lo Stato non possa esercitare attività legislativa rientrante nell'ambito della materia di cui all'articolo 117 della Costituzione e che l'interregionalità degli interessi debba, se mai, esprimersi in forme spontanee o consortili di collaborazione tra due o più Regioni. Lo Stato, al con-



trario, identifica, nel fatto stesso che un ente di sviluppo sia interregionale, una inscindibilità di interessi super regionali.

Nel caso del turismo, per esempio, i decreti delegati hanno configurato un turismo internazionale (che può essere curato solo dallo Stato in virtù di una specie di diritto di rappresentanza diplomatica) ed un turismo interno, con ovvii riflessi nazionali. Si è quindi proposto un altro modello di soluzione che si avvicina un pò, mi pare, alla soluzione suggerita dal professor Roversi Monaco: cioè un ENIT che rimane uno strumento nazionale, ma in realtà si pone a disposizione delle Regioni, e perciò potrebbe essere anche regionalizzato: non però nel senso di dividerlo, bensì attraverso la confluenza delle rappresentanze delle Regioni, che diventerebbero collegialmente le governatrici dell'ente stesso.

Quindi, i modelli possibili sono molti, a seconda dei vari casi, e non credo che una delega generale al Governo per sciogliere o regionalizzare determinati enti nazionali o interregionali possa essere agevolmente formulata in modo adeguato e corretto.

CARUSO, *deputato*. È stata presentata una proposta di legge che prevede solo lo scioglimento degli enti di sviluppo, in modo da lasciare poi alle Regioni la facoltà di costituirli o meno a seconda delle esigenze.

PRESIDENTE. È evidente che l'iniziativa parlamentare è libera di avanzare delle proposte.

ROVERSI MONACO. Facevo riferimento soprattutto agli enti pubblici. In definitiva è successo che in certi casi al tipo di struttura burocratica o ministeriale si è sostituita una struttura amministrativa che si fonda sull'ente pubblico. Ora, quando vi sono enti che svolgono funzioni che lo Stato considera proprie su tutto il territorio nazionale, ritengo che la soluzione sia quella di regionalizzarli nel senso prima accennato. Ma nell'ipotesi degli enti di sviluppo, quello che è importante enucleare è l'esistenza di interessi che siamo legittimamente ritenuti dallo Stato come nazionali e tali da non po-

tere essere affidati ad una gestione coordinata delle singole Regioni tra loro. Qui si tratta di una valutazione politica ed è il Parlamento che dovrà decidere, in sede di controllo di merito, se effettivamente, esiste in questa ipotesi un interesse nazionale preminente e, pertanto, il discorso non può essere generalizzato.

PRESIDENTE. Può darsi che questa sia la soluzione per quel che riguarda l'ENIT.

ROVERSI MONACO. Mi pare che una soluzione di quel tipo possa essere accettata. Non dimentichiamo che, in base a quanto disposto dal decreto delegato, l'ENIT persegue fini considerati nazionali.

In considerazione della valutazione politica generale necessaria per gestire un certo tipo di interessi, direi che è opportuno far riferimento ad un organismo unitario facendo partecipare alla gestione di tale ente le Regioni. Ripeto, in certi casi possono essere ritenute necessarie strutture unitarie a livello nazionale anche se un collegamento con le Regioni ci deve sempre essere.

PRESIDENTE. Nel campo dell'istruzione professionale questa Commissione — nella passata legislatura — è arrivata più in là che in altre materie, ed il Governo ha tenuto conto di questo attraverso i decreti delegati, con cui ha disposto la regionalizzazione degli enti nazionali per l'istruzione professionale. Successivamente però si è creato *ex novo* un istituto « nazionale » per l'addestramento professionale!

Ringrazio vivamente il professor Roversi Monaco per l'apporto che ha dato ai nostri lavori e per l'interesse dei temi trattati.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 19,05.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

Dot. FRANCO BATTOCCHIO