

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

22ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 519, 526, 527	CASCINO	Pag. 523
CARDIA	527	GABBUGGIANI	519, 527

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente del Consiglio Gabbuggiani ed il consigliere Ilia Coppi Ugoletti per la Regione Toscana; il Presidente del Consiglio Tulli per la Regione Marche, il Vice Presidente del Consiglio Vecchi per la Regione Emilia-Romagna; il Vice Presidente del Consiglio Cascino, l'assessore Pizzuti ed il consigliere Savino per la Regione Basilicata; il Vice Presidente del Consiglio Matarrese per la Regione Puglia; il consigliere Berlinguer per la Regione Sardegna; in qualità di esperti intervengono inoltre il professor Tosi ed il dottor Siggia per la Regione Lazio; il dottor Borgiani per la Regione Marche; il dottor Manco per la Regione Toscana; il dottor Solinas per la Regione Sardegna; il dottor Busani per la Regione Piemonte.

La seduta ha inizio alle ore 16,20.

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

PRESENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione di rappresentanti ed esperti regionali.

Siamo alla quarta seduta di questa nuova serie di riunioni e nelle varie comunicazioni diramate in proposito è stata indicata un'articolazione di massima del tema odierno, riguardante la struttura periferica dello Stato a livello regionale, provinciale, comunale, eccetera.

Ringrazio gli intervenuti e do inizio all'audizione.

GABBUGGIANI. Desidero prima di tutto esprimere il mio compiacimento e quello dei colleghi delle altre Regioni circa la decisione che è stata adottata dalla Commissione di dar corso alla seconda fase delle audizioni nell'attuale situazione e momento politico piuttosto delicati. A questo proposito, anzi, mi pare di poter aggiungere che in una situazione politico-economica così

complessa e difficile, nella quale peraltro altri temi possono maggiormente richiamare l'attenzione delle forze politiche nazionali e delle Regioni, non si dovrebbe lasciare niente di intentato per giungere il più rapidamente possibile ad un profondo riordinamento della pubblica Amministrazione in connessione con l'attuazione della riforma regionale, come momento decisivo per la riforma dello Stato. Un momento difficile — dicevo — ma anche un momento nel quale, a mio parere, non ci si può permettere il lusso di un rinvio a tempi migliori, ma in cui la trattazione di questo grosso problema decisivo per lo sviluppo democratico del nostro Paese deve essere portata avanti con tutto l'impegno necessario.

Noi, come Regione Toscana, abbiamo deciso di partecipare a questa audizione approntando un documento al quale se ne sono aggiunti altri che abbiamo considerato, insieme alla Basilicata, integrativi e validi, nella consapevolezza che la riforma della pubblica Amministrazione, sia centrale che periferica, presuppone una corretta definizione dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali ed una visione unitaria delle loro interdipendenze. Tale consapevolezza muove non solo da considerazioni di ordine costituzionale, dall'obiettivo politico di recuperare agli enti rappresentativi della collettività il loro ruolo nel processo di democratizzazione dello Stato, ma anche dalla responsabile valutazione della non idoneità della linea politica che sottende al permanere o al tentativo di perpetuare l'attuale modello di amministrazione centralistica e burocratica, settoriale e impostata in una visione garantita dall'intervento pubblico, per l'esigenza di una corretta, efficiente e democratica gestione della cosa pubblica.

Siamo partiti dall'opinione che solo una riorganizzazione delle funzioni nella gestione più partecipata del governo locale, in un pluralismo autonomistico, può soddisfare sia le esigenze di funzionalità, sia l'auspicata modifica per un più moderno ruolo dell'apparato dello Stato e costituire la condizione di un diverso modo di formazione, organizzazione e di gestione dell'indirizzo politico del Governo. Questo obiettivo presuppone uno

sforzo di rinnovamento legislativo, suscitatore di tutte le energie e delle forze politiche e democratiche del Paese, di entità e difficoltà tale da non potersi fermare dinanzi a restrittive interpretazioni del processo costituzionale di riforma delle leggi, che deve per ciò stesso essere basato su una continuità di tale processo e sull'auspicabile apporto e perfezionamento di tutti i momenti rappresentativi degli interessi costituzionali volti al rinnovamento dello Stato. Se la presenza capillare a livello locale dell'Amministrazione dello Stato poteva giustificarsi un secolo fa, in considerazione della particolare situazione storica ed in quanto strumento necessario di unificazione e di organizzazione sociale, oggi esso non ha più senso ed anzi è divenuta veicolo di confusione e di sclerosi, come si è detto e si ripete. Ne consegue che un semplice adeguamento quantitativo degli uffici centrali e periferici dello Stato alla ripartizione di funzioni ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione sarebbe una soluzione riduttiva ed insufficiente e pertanto, a mio parere, si rendono necessari profondi mutamenti qualitativi sul piano della organizzazione, dei metodi e dei comportamenti. In particolare, la struttura dei Ministeri dovrebbe modellarsi sulla base dei compiti da svolgere, che dovrebbero essere di indirizzo ed elaborazione degli strumenti di piano su scala nazionale; l'amministrazione periferica dello Stato dovrebbe essere mantenuta solo nei casi in cui lo richiedano esigenze particolari ed obiettive; per il resto dovrebbe essere soppressa; gli interventi operativi dovrebbero essere interamente demandati agli enti locali, sia tramite il pieno trasferimento delle funzioni di spettanza, sia tramite l'uso generalizzato della delega; potrebbe, infine, realizzarsi, qualora le condizioni lo richiedessero, un decentramento per servizi in capo ad organismi dotati di un certo grado di autonomia, ma sempre strettamente correlati agli enti rappresentativi locali.

Naturalmente, la scelta della programmazione e la definizione dei rapporti tra i vari soggetti verrebbe vanificata se taluno di questi non fosse in grado di svolgere i propri compiti. Ciò implica, ad esempio, l'urgente

necessità di riformare l'attuale legislazione sull'ordinamento comunale e provinciale e di modificare la vigente disciplina in materia di finanza locale. Il riordino dell'amministrazione, in sostanza, non trova giustificazione in se stesso, ma ha un senso solo se inserito nel quadro di un disegno generale di riforme.

Non si tratta di risolvere solamente problemi di efficienza, funzionalità, razionalizzazione. Ve ne sono altri individuati e maturati nell'esperienza di anni di lotte per la democratizzazione dello Stato e per la partecipazione di tutte le componenti sociali alla gestione amministrativa.

Il problema del riordinamento dell'articolazione periferica degli apparati statali non può essere disgiunto inoltre dal modo in cui verrà attuata concretamente l'integrazione del trasferimento di funzioni alle Regioni, giacchè « a monte » di ogni ipotesi di riforma deve essere verificata l'opportunità di mantenere allo Stato quelle competenze che giustificano l'esistenza dei singoli organi periferici.

Una volta estese le competenze regionali secondo tali principi, molti degli organi periferici dello Stato perdono la loro ragion d'essere. Ma indubbiamente ciò non può essere circoscritto ad una operazione meccanicistica di trasferimento degli uffici titolari di competenze anch'esse trasferite: vi è anche principalmente un problema qualitativo di ridefinizione del ruolo che tali apparati devono svolgere in seguito all'attuazione dell'ordinamento regionale. Sotto tale aspetto si può affermare che il trasferimento di funzioni alle Regioni ed il riordinamento della pubblica Amministrazione si compenetrano strettamente tra loro, costituendo l'uno sia la giustificazione che l'effetto dell'altro. Da una simile impostazione il problema del riordinamento dell'apparato periferico viene circoscritto e ridimensionato: se infatti alla base di una organizzazione pubblica articolata per Regioni vi deve essere una ripartizione di potere che utilizzi queste ultime come strutture decisionali e che incentri nello Stato funzioni eminentemente di coordinamento e di ricomposizione unitaria degli indirizzi autonomamente prefigurati dalle Regioni, è evidente che la necessità di strutture di am-

ministrazione attiva si presenta soltanto per le Regioni e nella misura in cui esse non provvederanno attraverso le deleghe agli enti territoriali. Di conseguenza, il riordinamento degli apparati periferici dovrebbe risolversi nella loro soppressione non soltanto per il trasferimento di certe competenze materiali dello Stato, ma anche per il venir meno di quella dimensione di amministrazione attiva che ne giustifica oggi l'esistenza. Non si può però escludere che per qualche settore specifico risulti impossibile o inopportuno realizzare una tale soluzione e che quindi si presenti la necessità di prefigurare i principi direttivi sulla cui base ristrutturare la gestione locale delle funzioni. Naturalmente, la ricerca di possibili modelli organizzativi non può ignorare la natura e le caratteristiche proprie delle singole funzioni e non può quindi assolutizzare soluzioni la cui validità deve viceversa essere verificata in riferimento ai concreti tipi di attività. Si deve peraltro escludere, in via generale, lo strumento dell'utilizzazione di organi o uffici degli enti territoriali, già presente nel Testo Unico comunale e provinciale per quanto concerne i minori enti territoriali ed introdotto recentemente nei rapporti con la Regione sia dai decreti delegati che da altre disposizioni legislative statali (ad esempio, legge n. 11 del 1971)

Le possibilità di articolazione della pubblica Amministrazione, sul piano periferico, tenuto conto di quanto ho finora detto, sembrano individuabili, in linea generale, secondo tre livelli di esplicazione delle funzioni amministrative: in un primo livello dovrebbero essere incluse tutta una serie di competenze per le quali non è necessario lo svolgimento diretto da parte di uffici statali e che pertanto potrebbero essere attribuite alle Regioni e agli enti locali; in un secondo livello si potrebbero indicare quelle funzioni per le quali va mantenuta un'organizzazione periferica dello Stato a cui vanno aggiunte, secondo tipologie e modalità da inventare, strutture che siano espressione diretta o indiretta della collettività; in un terzo ed ultimo livello dovrebbero essere inserite quelle attribuzioni per la cui esplicazione a livello periferico non sembra possibile ipotizzare, almeno al

momento attuale, altro che una organizzazione esclusivamente statale.

C'è da precisare che le funzioni comprese nel primo livello sono sia quelle che lo Stato può attribuire agli enti autonomi territoriali in base all'articolo 118, primo comma, della Costituzione e in base all'articolo 128 della Costituzione, sia quelle che può decentrare attraverso un procedimento di delega alle Regioni e di subdelega di queste agli enti locali minori.

Per le funzioni indicate al secondo livello, al momento attuale non si può ipotizzare una rinuncia dello Stato all'esercizio diretto; ciò però non significa impedimento, per molte di esse, alla creazione di strutture che consentano la compresenza degli amministrati. Il decreto delegato sugli organi collegiali della scuola rappresenta un esempio di come possano coesistere strutture periferiche della pubblica Amministrazione ed organismi elettivi della collettività, di coloro che usufruiscono di un certo servizio della amministrazione e di come essi possono collaborare a livello di amministrazione operativa. E possono essere portati a questo proposito anche altri esempi.

Per ciò che concerne infine le competenze di esclusiva spettanza statale anche a livello periferico, a titolo esemplificativo, si potrebbero far rientrare in esse le funzioni del Ministero della difesa, del Ministero di grazia e giustizia e di alcuni organi del Ministero dell'interno. Con riferimento a questi ultimi occorre fare un accenno all'istituto prefettizio, a proposito del quale sarebbe auspicabile una attenta verifica delle sue funzioni, in primo luogo per eliminare quelle tra esse che, ispirandosi ai principi di uno Stato autoritario e accentratore, sono incompatibili con lo spirito e le norme della Costituzione repubblicana; in secondo luogo per vedere quali funzioni possano ormai considerarsi proprie degli enti territoriali; in terzo luogo per avere un'idea di quelle che, rientrando nella funzione generale di coordinamento di tutte le altre funzioni amministrative, spettano per dettato costituzionale al Commissario di Governo. Una simile verifica potrebbe anche portare ad un rilancio della proposta, avan-

zata alcuni anni fa da varie parti, della soppressione delle Prefetture.

A proposito poi del Commissario di Governo, configurato dalla Costituzione come organo dello Stato nella Regione con un potere di direzione nei confronti degli altri organi burocratici dello Stato, vi è da dire che la Costituzione stessa non consente di utilizzare tale figura per assoggettare l'attività amministrativa regionale ad un indirizzo e ad un coordinamento da parte di un organo amministrativo. Tuttavia tale figura potrebbe costituire l'elemento per superare i settorialismi che a livello locale — oltre che centrale — condizionano in maniera rilevante gli interventi pubblici.

A fini esemplificativi, per verificare i criteri e gli indirizzi prospettati, si è proceduto ad una analisi dei modelli organizzativi relativi a due settori specifici: l'amministrazione dei beni culturali e gli interventi a tutela dell'ambiente. Per quanto riguarda il primo settore, dirò che la Costituzione attribuisce alle Regioni potestà legislativa in materia di « musei e biblioteche di enti locali ». L'espressione — come fu osservato in sede di pareri sul relativo decreto di trasferimento — va intesa avendo riguardo non tanto alla formale appartenenza di tali istituti, ma alla loro rilevanza ed alle concrete esigenze di gestione. Rispetto a queste ultime, nessuno osa ormai contestare la inadeguatezza delle attuali strutture organizzative, di cui è testimonianza visibile il progressivo deterioramento del patrimonio culturale del Paese. Gli studiosi più attenti già da tempo hanno sottolineato come la politica di risanamento del settore debba avere come obiettivo primario l'uso sociale del bene culturale unitariamente inteso, e di conseguenza hanno proposto un generale « abbassamento » dei livelli di gestione. In questo quadro una ridefinizione in chiave largamente estensiva della materia indicata dall'articolo 117 della Costituzione, atta tra l'altro a garantire omogeneità ed efficacia degli interventi, riserva alle Regioni ed alle autonomie locali un ruolo decisivo.

La redistribuzione delle funzioni tra Stato ed enti territoriali implica, sul piano organizzativo, una riduzione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione centrale; non solo quindi di quelle attualmente preposte

all'esercizio di funzioni da trasferire o delegare alle Regioni, ma anche di quelle che esplicano competenze da attribuire agli enti locali minori.

Tale implicazione non è pacifica nel disegno di legge n. 114. Esso rappresenta — è vero — un progresso rispetto alle altre leggi-delega di riordinamento della pubblica Amministrazione in quanto coinvolge anche gli enti minori in una strategia di riforma della pubblica Amministrazione. Ciò però non incide sul dato organizzativo, poichè la riduzione dell'apparato amministrativo statale è messa in collegamento esclusivamente col trasferimento e con la delega alle Regioni. Ma vi è un'altra osservazione da fare e cioè che nel disegno di legge n. 114 non si intravede una inversione di tendenza verso la invenzione di formule organizzatorie che privilegiano, su quello meramente burocratico, il decentramento democratico, sia attraverso l'utilizzazione delle strutture già esistenti negli enti autonomi territoriali, sia soprattutto attraverso il loro ampliamento. Nel disegno di legge anzi — oltre a riprendersi sostanzialmente i criteri direttivi della legge n. 775 con l'affermazione che vanno attribuite agli organi periferici tutte le funzioni, ad eccezione di quelle che attengono ad affari di interesse nazionale o interregionale o che comportino rilevanti impegni di spesa, e che vanno conferiti ad essi larghi poteri operativi o decisionali — si sottolinea l'impostazione contraria, laddove si dice chiaramente che, ove alcune amministrazioni centrali fossero sformite di organi periferici, dovrebbe essere disciplinata la possibilità di utilizzare esclusivamente strutture di altre amministrazioni dello Stato.

Sul piano, invece, del decentramento burocratico, il testo del disegno di legge non contiene indicazioni circa la partecipazione all'amministrazione periferica di enti territoriali o di organismi direttamente eletti dalla collettività, che pure, nei limiti in cui sopra si è detto, sarebbe auspicabile. Sarebbe pertanto opportuno che indicazioni in tal senso venissero esplicitate nei criteri direttivi.

Prima di concludere mi si consenta un'altra considerazione. Non c'è dubbio che le audizioni in corso acquistano un'importanza ri-

levante non soltanto ai fini della formazione di opinioni e di idee per tutti i protagonisti della battaglia regionalistica e della riforma dello Stato e non c'è dubbio che esse forniranno a tutte le forze politiche elementi validi per portare avanti la propria iniziativa. Certo è che queste audizioni avvengono — o dovrebbero avvenire — alla vigilia della discussione alla Camera dei deputati della proposta di legge trasmessa dal Senato che porta il n. 114. L'augurio vivissimo che rivolgo è che la Camera dei deputati possa avvalersi ampiamente dei contributi modesti che sono venuti tuttavia dalle Regioni alla Commissione parlamentare e che soprattutto la ripresa della discussione di detta proposta di legge avvenga al più presto e possa occupare uno dei primi posti negli impegni futuri di quel ramo del Parlamento.

C A S C I N O. Credo sia superfluo affermare che la Basilicata è concorde pienamente con quanto esposto dal presidente Gabbuggiani anche perchè le due Regioni hanno avuto modo di integrare i loro documenti predisposti prima autonomamente nell'ambito rispettivo e poi inviati a questa Commissione. Comunque non è superfluo sottolineare alcuni degli aspetti della complessa materia, aspetti che si rilevano da una lettura puntuale e attenta dello stesso documento preparato dalla Regione Basilicata.

Sorvolando sulla parte generale, su cui ovviamente c'è piena concordanza, i fatti che meritano una particolare attenzione, a giudizio della Regione Basilicata, sono quelli che riguardano le strutture decentrate dello Stato, la eventuale localizzazione a livello regionale, provinciale e subprovinciale e quindi comunale nell'ambito della residua competenza dello Stato, onde por fine alla commistione delle competenze, che è la iattura che più evidentemente balza agli occhi degli osservatori, di quelli cioè che mettono in discussione la stessa credibilità del nuovo istituto.

Lo Stato democratico italiano si è autolimitato nella politica locale regionale, almeno nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni. Ne consegue — ecco quindi

perchè le cose dette prima hanno questa giustificazione storico-costituzionale — che queste hanno una autonomia politica, pur con le limitazioni di finalità assumibili a contenuto di azione, di validità territoriale, di rispetto dell'interesse nazionale, eccetera.

L'esistenza incontestabile di una autonomia politica regionale conduce al discorso sulle scelte di fondo che interessano la Regione e che spesso, per mancanza di stabili collegamenti con i centri di potere decisionale centrale e di obbligatorie consultazioni del Governo con le singole Regioni nonchè per la tendenza accentratrice della burocrazia statale, non sono fatte dalle Regioni, pur nella coordinata visione di insieme, ma sono imposte dallo Stato.

In questo discorso generale sull'autonomia regionale non è inopportuno accennare alla mancata piena attribuzione alle Regioni di tutte le competenze-materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

In effetti nei decreti delegati finora emanati di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale sono evidenti una tendenza restrittiva alla definizione delle materie ed una riserva a tempo indeterminato a favore dello Stato per alcuni adempimenti legislativi.

La determinazione delle materie di competenza regionale deve essere effettuata col metodo teleologico (è stato detto che è decisivo lo scopo-interesse della norma, e cioè la finalità che la norma si propone di raggiungere e l'interesse che essa mira a soddisfare; seguendo tale metodo, e per esemplificare, devono rientrare nella materia dell'agricoltura la bonifica, la zootecnia, l'ordinamento della minima unità colturale, la economia montana, la commercializzazione dei prodotti agricoli, giacchè tutti questi settori sono complementari a quello della coltivazione della terra).

Solo il metodo teleologico — accolto in un primo tempo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ma poi, per la chiara tendenza di idolatria statalistica, nettamente ripudiato — può dare un sostanziale contenuto alla competenza regionale ed evitare di seguire la cosiddetta regola dello svuo-

tamento: secondo tale regola — elaborata dalla dottrina tedesca — nel porre ed interpretare le norme attributive di competenza non ci si può spingere fino al punto di svuotare praticamente di contenuto il precetto costituzionale.

In definitiva, in una materia espressamente indicata dalla norma attributiva di competenza devono ritenersi ricomprese le sub-materie o sottoclassi di materie non espressamente previste, proprio per il carattere di strumentalità delle une rispetto alle altre.

Sul secondo punto (riserva a favore dello Stato) sono quanto mai eloquenti — anche qui a titolo di esemplificazione — l'articolo 2 ultimo comma, l'articolo 4 lettere a), b) e g), l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, sull'agricoltura e foreste.

Un confortante spiraglio in merito è dato dal noto disegno di legge n. 114, approvato dal Senato ed ora alla Camera dei deputati.

Sono rilevanti: l'articolo 1, lettera a), che, per il completamento del trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, prevede la possibilità di modifiche ed integrazioni ai decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281; la lettera b), stesso articolo; il n. 5) stesso articolo, relativo all'attuazione di regolamenti della CEE e di sue direttive

L'autonomia regionale ed il sistema di decentramento, realtà ormai operanti nell'ordinamento costituzionale italiano, pongono una radicale ristrutturazione dell'apparato amministrativo dello Stato, sia centrale che periferico.

Il superamento della forma dello Stato accentrato e le esigenze che derivano dall'adozione del metodo della programmazione prospettano un modello moderno, snello, democratico dell'apparato burocratico statale

Gli orientamenti relativi alla prima fase dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, promossa nel 1973 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sono quanto mai significativi al riguardo e si possono così riassumere: a) riforma radicale della Presi-

denza del Consiglio, alla quale le Regioni guardano come alla sede naturale e istituzionale dei rapporti tra esse ed il Governo

Si è molto opportunamente auspicata la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una Commissione interregionale presieduta dallo stesso Presidente del Consiglio o dal Ministro per le Regioni, con il compito di individuare i criteri per l'esercizio delle funzioni delegate, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nonché per quello dei controlli sulle leggi regionali; b) revisione profonda delle attuali strutture ministeriali, con soppressione di alcuni Ministeri superflui, perchè superati ed assorbiti dalle funzioni delle Regioni, e con riduzione degli uffici generali di ciascun Ministero; c) semplificazione e riduzione degli uffici periferici statali; d) partecipazione delle Regioni agli orientamenti dello Stato in sede comunitaria e competenza diretta all'attuazione di regolamenti e direttive della CEE (il problema è in via di soluzione a favore delle Regioni: articolo 1, n. 5) del disegno di legge n. 114). Il n. 6, seconda parte, articolo 1 del già indicato disegno di legge n. 114 prevede la delega al Governo di decreti « per adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale e quella delle Regioni a statuto ordinario ».

La formulazione della delega — è opportuno sottolinearlo — è del tutto generica ed ha bisogno — in sede delegante — di specificazione dei principi e dei criteri direttivi, e ciò per evitare che il Governo operi su norme sostanzialmente in bianco

Si deve evitare, cioè, che una delega troppo generica faccia sopravvivere strutture statali a mo' di duplicazione e sovrapposizione, con conseguente riduzione della libertà degli Enti locali.

Gli organi ed uffici statali più importanti dovrebbero avere sede nel capoluogo regionale, centro propulsore dell'autonomia regionale.

Un attento esame deve essere portato sulla sopravvivenza o meno, nei capoluoghi di provincia, del Prefetto, figura emblematica di uno Stato autoritario ed accentrato. Il problema viene qui soltanto indicato per porne in rilievo l'importanza e l'attualità.

Si coglie l'occasione, però, per affermare che l'istituzione del Prefetto — del quale non vi è cenno nella Costituzione — è intimamente connessa con la radicale riforma della legge comunale e provinciale, la quale deve essere adottata dall'ordinamento autonomistico. E non è superfluo aggiungere che in sede di costituente la 2ª Sottocommissione si orientò contro la conservazione del Prefetto e che anche in assemblea vi fu analoga larga convergenza, tanto che l'onorevole Grassi — uomo di destra — disse testualmente: « non vi è dubbio che, dato il nuovo ordinamento regionale, la figura del Prefetto, così come è stata concepita nel passato, non può mantenersi ». (A.C. pp. 5830-5835).

Nelle province, enti locali con autonomia amministrativa e decentramento, la struttura statale deve essere il più possibile ridotta. Deve mancare del tutto nei circondari, che l'articolo 129 della Costituzione prevede soltanto quali suddivisioni delle circoscrizioni provinciali per un ulteriore decentramento. Altrettanto dicasi per i comprensori (lo statuto della regione Basilicata lo prevede negli articoli 7 e 54). Il comprensorio, infatti, non è e non può essere un ente territoriale o un consorzio obbligatorio tra enti territoriali ma è concepito in funzione della programmazione regionale.

Il tema del Commissario del Governo presso la Regione è delicato perchè attiene all'articolazione dei rapporti Stato-Regione per assicurare la necessaria visione globale dello Stato repubblicano e per conseguire in modo coerente la finalità ultima del progresso e benessere della collettività. In chiave critica dell'attuale sistema normativo va subito detto che sarebbe stato preferibile, per assicurare una maggiore autonomia locale, attuare anche nelle Regioni a statuto ordinario l'istituto del commissariato dello Stato, vigente per la Regione siciliana, e non quello del Commissario di Governo.

La diversità di denominazione implica funzioni e funzioni dei due organi notevolmente diverse.

In Sicilia, infatti, il rappresentante del Governo nazionale è il Presidente della Regione (art. 21 st. sic.) e non il Commissa-

rio, che rappresenta lo Stato nella sua unità ed è organo imparziale di difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico.

Ciò detto come aspirazione di revisione costituzionale, l'articolo 124 della Costituzione attribuisce al Commissario poteri di soprintendenza nei confronti degli uffici statali.

Tali poteri — che contengono, ovviamente anche quelli di coordinamento — tendono ad assicurare il buon andamento e l'efficienza degli uffici statali operanti nella Regione. A tal fine il Commissario, in forza dell'articolo 124, può esercitare controlli sia preventivi che successivi, può svolgere attività consultiva, di indirizzo e propulsione degli uffici statali, ed ha il potere-dovere di informare gli organi gerarchicamente sovraordinati.

Maggiore attenzione, ai fini della presente trattazione, meritano le funzioni di coordinamento, attribuite al Commissario del Governo dallo stesso articolo 124.

Il concetto di coordinamento nella dottrina del diritto pubblico è stato ben delineato; si tratta di una figura organizzativa tipica di una società democratica e pluralistica ed è, secondo un'incisiva definizione, « lo strumento che, pur rispettando le singole autonomie riesce a comporre nell'ambito di un disegno unitario le attività dei vari soggetti, evitando azioni che si ostacolino a vicenda o che portino ad una inutile duplicazione di servizi e prestazioni ».

La presenza nella Regione, di un coordinatore di funzioni trova, comunque, fondamento e giustificazione nella necessità che la Regione non operi esclusivamente in funzione di interessi locali e particolari e non perda di vista la supremazia nazionale e lo sviluppo unitario.

Va subito aggiunto, però, che il Commissario del Governo, preposto al coordinamento intersoggettivo Stato-Regione, deve agire sempre nel pieno rispetto dell'autonomia regionale e non invadere, tralignando, funzioni e competenze altrui, perchè gli sono inibiti atti che concreterebbero un intervento diretto sugli organi regionali.

L'attività in esame del Commissario può svolgersi, ed è questo un dato pacifico in dottrina, a tutti i livelli, e cioè sia tra uffici statali centrali e uffici regionali centrali, sia tra uffici periferici dello Stato e della Regione.

Per coordinare l'attività statale con quella regionale il Commissario ha poteri di informazione.

Le notizie devono essere chieste al Presidente della Giunta, e ciò allo scopo di evitare una diretta visione dell'oggetto da conoscere e dissipare il timore, espresso da qualcuno, che il Commissario si trasformi in una « spia » delle attività regionali.

Gli incontri, per la discussione dei programmi di interventi, devono avvenire sempre a livello esponenziale, sia pure con l'assistenza dei tecnici dei vari rami di servizio, e così dicasi per quelli che si dovessero rendere necessari per la verifica della esecuzione dei programmi o per dirimere eventuali contrasti con gli organi regionali.

Nell'attività di coordinamento, il Commissario deve rispettare la scelta degli interessi regionali fatta dagli organi locali: l'articolo 124 della Costituzione indica chiaramente tale direzione affermando che: « il commissario coordina le funzioni statali con quelle regionali ».

Solo nel caso di piani scaturenti dalla programmazione nazionale la scelta è stata già fatta a livello superiore, sicchè l'opera del Commissario deve avere a riferimento le indicazioni di piano, con il necessario adattamento alle concrete situazioni locali.

L'utilizzazione degli uffici di un ente da parte di un altro è figura acquisita di recente nel nostro ordinamento giuridico, sicchè non è stata ancora inquadrata nettamente dalla scienza giuridica e non pochi sono gli inconvenienti che l'istituto ha dato in sede di applicazioni concrete.

Intanto, occorre tenere ben distinta la codipendenza funzionale tra uffici della delega o delegazioni amministrative. La prima è tipica espressione del rapporto di gerarchia e si ha quando l'ufficio di un ente — rispetto al quale ha dipendenza organica — provvede a soddisfare anche gli interessi di un altro ente; l'ufficio codipenden-

te ha, quindi, una dipendenza organica e due dipendenze funzionali.

L'istituto ha trovato applicazione legislativa per la Sicilia e per la Sardegna con la possibilità di esercizio delle funzioni amministrative regionali mediante l'utilizzazione di uffici periferici dell'amministrazione statale; ma è giustamente avversato perchè costituisce seria remora allo sviluppo dell'autonomia regionale, e si spiega, pertanto, la previsione di divieto: « nel trasferimento di uffici andranno evitate forme di codipendenza funzionale tra uffici dello Stato e delle Regioni » (art. 1, secondo comma, n. 1), del disegno di legge n. 114).

Una codipendenza funzionale tra uffici della Regione e dello Stato altererebbe sensibilmente la configurazione strutturale dell'istituto, dato che l'ufficio dell'ente maggiore codipenderebbe dall'ente minore.

L'istituto della delegazione amministrativa, invece, rispetta in pieno l'autonomia dei due enti (delegante e delegato), li pone in posizione di assoluta parità, con imputazione degli atti e delle conseguenze di essi, nei rapporti interni, al delegante.

Pertanto, l'utilizzazione di uffici e servizi regionali da parte dello Stato può convenientemente avvenire osservando i principi previsti per la delegazione amministrativa intersoggettiva.

Ho ritenuto di dover sottolineare questi pochi aspetti del problema, rinviando per il resto alla memoria presentata alla Commissione, con l'augurio che questa possa procedere rapidamente nei suoi lavori non solo di audizione, ma anche di intervento politico. Ciò soprattutto nel momento in cui l'altro ramo del Parlamento dovrà esaminare il progetto di legge n. 114. Pertanto, queste nostre considerazioni valgono come proposte da tener presenti da parte del Parlamento allorquando si dovrà procedere all'esame del citato progetto di legge.

P R E S I D E N T E . La ringrazio.

Se non vi sono altri interventi da parte dei rappresentanti regionali, dobbiamo ritenere concluso l'argomento.

Mi rendo conto del fatto che i rappresentanti regionali, in questo momento, sono ispi-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

22° RESOCONTO STEN. (16 ottobre 1974)

rati dal desiderio di dire qualcosa che torni utile in sede di seconda lettura del disegno di legge n. 114. E posso assicurare che, per quanto potrà dipendere da noi, nonchè attraverso la presenza autorevole degli onorevoli deputati che fanno parte di questa Commissione, i risultati di questa indagine saranno messi a disposizione della Commissione di merito competente presso l'altro ramo del Parlamento. Anch'io mi auguro che il testo della legge di delega possa essere, per quanto necessario, migliorato e reso il più possibile adatto alla successiva parte operativa.

Nel tempo stesso, però, vorrei aggiungere che questa Commissione ha interesse anche ad esplorare, attraverso l'esperienza degli amministratori regionali, quali potranno essere le concrete applicazioni della futura legge. Quindi, una volta di più io invito lor signori a volere essere anche generosi di esemplificazioni pratiche, così come oggi è stato fatto, forse in misura più rilevante che non nelle precedenti audizioni.

C A R D I A, *deputato*. Può anticipare qualcosa sugli sviluppi dell'attività della Commissione?

P R E S I D E N T E. Fino a questo momento non abbiamo fissato altre riunioni oltre quella del 23 ottobre, per l'audizione dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale sulle questioni che più particolarmente li interessano. Ciò nell'intesa che entro il 20 ottobre — come mi è stato scritto — giunga a questa Commissione il documento unitario delle Giunte regionali, che mi riservo di comunicare agli onorevoli membri della Commissione, in modo che si possa successivamente fissare quella seduta ulteriore che ci è stata chiesta dalle stesse Giunte regionali.

G A B B U C G I A N I. Vorrei precisare che un appunto, che dovrebbe costituire la

base del documento in questione, è stato recentemente inviato.

P R E S I D E N T E. Questo è avvenuto già molto tempo fa, immagino.

G A B B U G G I A N I. Due, tre giorni fa. Proprio oggi vi è stata una riunione a livello tecnico tra rappresentanti delle Giunte e rappresentanti dei Consigli regionali; la mia impressione, in base alle notizie di cui dispongo al momento, è che vi saranno ancora ulteriori incontri prima di potere arrivare ad una conclusione. Siccome ho sentito parlare del 20 ottobre, vorrei far presente che questa data non potrà essere rispettata.

P R E S I D E N T E. La Commissione era stata invitata a fissare per il giorno 23 ottobre la discussione orale del documento unitario. Abbiamo preferito rispondere che attenderemo per ora l'arrivo del documento unitario: dopo di che provvederemo a fissare la seduta.

Per quanto possa avere eco la mia voce attraverso i rappresentanti regionali qui presenti, vorrei ricordare che questa Commissione ha intenzione di concludere sollecitamente, altrimenti tutto ciò che diciamo e diremo non potrà essere utilizzato in tempo da chi, al momento, ne è il destinatario. Prego, quindi, i signori qui presenti di fare giungere notizia ai colleghi che è opportuno affrettare il lavoro.

Ringrazio nuovamente gli intervenuti, con l'intesa che ci rivedremo domani mattina alle ore 9,30.

La seduta termina alle ore 17,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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