

**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**

---

**23<sup>a</sup> SEDUTA**

**GIOVEDÌ 17 OTTOBRE 1974**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 531, 532, 538 e <i>passim</i>	BARBIROTTI . . . . .	Pag. 563
DE ZAN . . . . .	556, 558	FERRARI . . . . .	550
MODICA . . . . .	555	GABBUGGIANI . . . . .	532, 564, 565
		MATTUCCI . . . . .	531, 538, 540 e <i>passim</i>
		MELOTTO . . . . .	532, 552
		VECCHI . . . . .	561

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente del Consiglio Mattucci per la Regione Abruzzo, il Presidente del Consiglio Barbirotti per la Regione Campania, il Presidente del Consiglio Gabbuggiani, il Vice Presidente del Consiglio Battistini, i Consiglieri Consano e Ilia Coppi Ugoletti per la Regione Toscana, il Vice Presidente del Consiglio Vecchi e l'assessore Ferrari per la Regione Emilia-Romagna, il Vice Presidente del Consiglio Galasso e il Consigliere Melotto per la Regione Veneto; il Vice Presidente del Consiglio Matarrese per la Regione Puglia; in qualità di esperti intervengono inoltre il professor Tosi per la Regione Lazio, il dottor Gentile e il dottor Pagano per la Regione Abruzzo, il dottor Scorsoni per la Regione Veneto, il dottor Manco per la Regione Toscana, il dottor Bommezzadri e il dottor Pini per la Regione Emilia-Romagna, il dottor Solinas per la Regione Sardegna e il dottor Bussani per la Regione Piemonte.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,40.*

**M A F F I O L E T T I**, senatore, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**P R E S I D E N T E**. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione di rappresentanti ed esperti regionali.

Ringrazio i numerosi rappresentanti ed esperti regionali oggi presenti: evidentemente il tema della giornata è risultato particolarmente interessante. Esso verte infatti su quell'aspetto della nostra indagine che è stato acquisito nel corso dell'indagine stessa, per la concomitanza con la discussione (verificatasi in Assemblea) sul disegno di legge n. 114, che, come tutti ricordano, essendo partito da un nucleo originario di pura e semplice previsione di rinnovo della delega al Governo per il solo riordino della Amministrazione statale, venne poi acquisendo, credo per suggestione dell'indagine che qui si stava svolgendo, una prima parte (di

carattere, per così dire, pregiudiziale) riguardante il completamento del trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni, nonché la disciplina delle deleghe (e delle eventuali subdeleghe agli enti locali) di altre funzioni statali.

Questa seconda audizione delle rappresentanze regionali, essendosi frattanto maturata la decisione del Senato su un nuovo testo molto più ampio del disegno di legge n. 114, si inserisce a questo punto come un antecedente alla discussione che dello stesso disegno di legge verrà fatta dalla Camera dei deputati. A questa Commissione sembra quindi opportuno fare il punto sulla materia acquisita all'ambito del disegno di legge numero 114, essendo evidente che ogni riconsiderazione e redistribuzione delle competenze, sia dello Stato che delle Regioni, e la relativa organizzazione dei rispettivi uffici non può non essere pregiudizialmente influenzata da quella che sarà l'area definitiva delle funzioni trasferite alle Regioni, e quindi il definitivo confine assegnato alle competenze dello Stato.

Apro l'audizione.

**M A T T U C C I**. Vorrei fare una richiesta. Nella seduta della Commissione fissata in precedenza saremmo stati senz'altro presenti, ma il suo spostamento, reso necessario da ragioni obiettive ed urgenti, ci impedì di intervenire alla successiva riunione nella quale avremmo dovuto discutere il tema dei rapporti Regioni-Governo. Mi risulta che in quello stesso giorno l'argomento non fu trattato, sicchè nasce ora, a mio avviso, la necessità di trattarlo. Io sarei del parere di farlo oggi, visto che non è stato possibile ottenere una udienza particolare, perchè non vorremmo che su questo tema restasse il silenzio delle Regioni, che sono invece interessate in modo particolare alla questione. Se i colleghi sono d'accordo, l'intervento odierno potrebbe quindi comprendere sia il primo che il secondo tema.

**P R E S I D E N T E**. Pongo all'esame dei colleghi la richiesta dell'avvocato Mattucci. Vorrei far presente che dovremmo recu-

perare anche l'argomento della prima seduta (rapporti tra Regioni e Parlamento) che non fu possibile trattare non solo perchè sopravvenne la notizia della morte, mai abbastanza deplorata, del Presidente Guarasci, ma anche per l'assenza del Presidente del Consiglio regionale veneto dottor Orcalli, incaricato dagli altri Consigli di riferire alla Commissione. Colgo l'occasione per formulare un vivissimo augurio di rapida guarigione per quest'ultimo, tanto più vivo quanto più gravi si fanno le sue condizioni di salute. Prego il Consigliere Melotto, oggi presente per il Consiglio regionale veneto, di recare alla famiglia Orcalli questo nostro vivissimo augurio

**M E L O T T O** Non siamo stati in grado di intervenire alla prima udienza, data la malattia appunto del Presidente Orcalli, ma siamo in grado stamane di consegnare alla Commissione una memoria che abbiamo preparato sul tema dei rapporti tra Regioni e Parlamento. Siamo anche a disposizione della Commissione se questa vorrà discutere questo documento.

**P R E S I D E N T E** Logicamente la Commissione non potrà esprimersi oggi sulla memoria, non avendone presa cognizione in precedenza. In attesa di ciò, ringrazio di questo contributo alla nostra indagine. Spero che questa seduta possa risultare sufficiente ad ottenere il necessario approfondimento degli argomenti in programma. Sono eventualmente a disposizione anche per una ripresa pomeridiana della seduta. Propongo intanto di procedere prendendo atto della possibilità di estendere gli interventi (sia pure in limiti di tempo compatibili con le esigenze dei numerosi intervenuti) anche ai temi delle prime due sedute: rapporti Regioni-Parlamento e Regioni-Governo.

**G A B B U G G I A N I**. Mi consentano il Presidente e i colleghi presenti, nell'affrontare il tema del trasferimento delle funzioni amministrative, delle deleghe e delle sub-deleghe agli enti locali, di fare una breve con-

siderazione ai fini dell'attività tesa al massimo sviluppo dell'autonomia e dell'azione legislativa delle Amministrazioni regionali.

Il disegno di legge n. 114, se presenta alcuni elementi di positività nella parte concernente il tema in esame (rispetto a quella relativa alla riforma dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, esaminata ieri sera), suscita ciononostante forti perplessità, oltre che su problemi particolari oggetto di successiva analisi, nella sua connotazione generale. Si tratta, infatti, di una normativa che, in quanto formulata genericamente, risulta equivoca e induce a comprensibili preoccupazioni da parte di chi, come noi, ha già subito, e neppure in una situazione politica generale del paese meno difficile, lo svuotamento di alcuni contenuti innovatori che pure la legge n. 281 del 16 maggio 1970 conteneva.

Da tale constatazione è possibile trarre due indicazioni: la prima è che solo in presenza di una adeguata volontà politica del Governo e di una disponibilità non dissimile da quella a tutt'oggi manifestata dal Parlamento sarà possibile sviluppare le notevoli e positive potenzialità contenute nell'articolo 1 del disegno di legge n. 114; ma che, tuttavia, sarebbe opportuno ridurre al massimo le possibilità di disapplicazione, commissiva od omissiva, delle finalità e dei principi e criteri direttivi contenuti nel disegno di legge n. 114.

La seconda indicazione, corollario della prima, è che solo ritenendo perfettibile e quindi emendabile tale disegno di legge, sarà possibile per il Governo dare anticipatamente garanzia di corretta attuazione della delega, e con ciò stesso dare sostanza alla vincolatività delle scelte operate e degli indirizzi enunciati in vario modo dal Parlamento. Tale nostra preoccupazione di fondo non vuole suonare come momento di mera rivendicazione di parte; bensì, crediamo, come premessa per indicare un ruolo comune di continua partecipazione al procedimento di formazione della legge di cui trattasi, che riprenderà tra breve alla Camera e di nuovo, presumibilmente, al Senato; ed un ruolo, altresì, di « controllo » con i pareri sul-

le proposte del Governo dei decreti delegati, sulla base del procedimento di consultazione previsto all'articolo 8 del disegno di legge n. 114.

I pareri della Commissione parlamentare per le questioni regionali preventivi e successivi e delle Regioni, questi ultimi peraltro solo preventivi, dovranno costituire il momento conclusivo di un autentico processo di mobilitazione politica. Sulla possibile efficacia del parere che la Commissione parlamentare sulle questioni regionali dovrà dare alle proposte di decreti delegati del Governo, si è disquisito a lungo; si è persino proposta una particolare efficacia di detto parere, se non vincolante in toto, almeno preclusiva per quelle proposte di normativa delegata non rispondenti ai criteri direttivi della delega legislativa.

Non vogliamo entrare qui nel merito degli aspetti tecnico-giuridici di tali problemi, peraltro sempre opinabili, ma ci interessa sottolineare il senso politico della richiesta delle forze regionaliste circa il ruolo da assegnare alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; che non sia solo limitato alla fase dei decreti delegati, ma in una prospettiva di più lungo periodo, si estenda alle leggi di riforma incidenti nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione, che dovranno essere le vere leggi di principio. Si ritiene infatti che tale Commissione sia la più fedele interprete delle aspirazioni e degli indirizzi politici attualmente emergenti dalle forze sociali e politiche democratiche, e non solo del governo locale.

È in gioco, come è già stato detto, la credibilità non solo dell'assetto futuro della pubblica Amministrazione, nei suoi obiettivi di ammodernamento e di efficienza, ma ancor più di recupero alla partecipazione e al controllo democratico da parte delle forze produttive del Paese, ma oserei dire anche della nuova coalizione di Governo che su questo problema non potrà nè tacere fin dalla relazione programmatica del futuro Presidente del Consiglio dinanzi al Parlamento, nè tanto meno far mancare una seria ed adeguata risposta di attuazione della legge di delega.

Più puntualmente v'è da osservare che se positivamente il disegno di legge n. 114 collega il problema della riforma della pubblica Amministrazione alla necessità di integrare le competenze regionali attraverso sia il completamento del trasferimento di funzioni, che la delega in base all'articolo 118 e l'attribuzione di potestà legislativa integrata ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, tuttavia lo strumento prescelto di delegare al Governo l'operazione di integrazione delle competenze regionali significa, specialmente una volta rifiutata l'ipotesi della partecipazione vincolante delle Regioni all'attuazione della delega, non avere garanzie se non formali circa quegli orientamenti riduttivi che emersero dai provvedimenti di attuazione della legge finanziaria. La formula « completare il trasferimento delle funzioni amministrative considerata per settori organici », richiama infatti quei criteri direttivi già contenuti nell'articolo 17 della legge n. 281, che permisero un ampio « ritaglio » delle competenze regionali in sede di attuazione della delega.

Dallo stesso punto di vista, l'ulteriore criterio richiamato al secondo comma, n. 1, pur positivo nella misura in cui non identifica l'organicità della materia con l'assetto degli apparati centrali, resta generico nel momento in cui non specifica i singoli criteri oggettivi che dovrebbero informare il trasferimento. Sotto tale aspetto risulta positivo l'ordine del giorno presentato al Senato, nella seduta del 4 luglio 1974, con il quale è stato specificato il complesso di funzioni che dovrebbero essere trasferite, e risulta opportuno che, già in sede di indagine conoscitiva, si precisino le funzioni da trasferire in riferimento ai singoli settori di intervento ed in considerazione delle disfunzioni che in questi ultimi sono state determinate dal riduttivo contenuto dei decreti del Presidente della Repubblica. Ciò che si è cercato di fare, concretamente, con le esemplificazioni qui di seguito svolte, e che solo per un comprensibile riparto dei compiti tra le Regioni, ai fini di queste consultazioni, sono state limitate al settore della politica dell'ambiente che, peraltro, offre interessanti

spunti di verifica interdisciplinare ed inter-settoriale delle potenzialità del disegno di legge n. 114.

Esemplificazioni che sarebbe stato opportuno fare in tutte le altre materie, e che sarà doveroso fare proprio in vista di quella attività di verifica di rispondenza alla legge di delega che la Commissione per le questioni regionali e Regioni potranno svolgere attraverso i pareri sulle proposte di normativa delegata dal Governo.

Riguardo al ruolo degli Enti locali minori, un dato positivo scaturisce dal disegno di legge n. 114, che ha delegato il Governo ad attribuire le funzioni di interesse esclusivamente locale a province, comuni, comunità montane e consorzi di comuni e province. Con ciò, evidentemente, si è dato del termine «altri enti locali», ex articolo 118 della Costituzione, un'interpretazione che, basandosi sulla necessaria omogeneità che questi devono presentare in relazione ai tradizionali Enti territoriali (comuni e province), li ha identificati in consorzi e comunità montane, che sono anche essi, pur se indirettamente, esponenziali di collettività indifferenziate. La conseguenza che da ciò si può trarre sul piano dei rapporti tra Regioni, ed Enti minori è data dal fatto che le Regioni non potranno non tenere conto di tale indirizzo, allorché dovranno individuare i destinatari della delega e avvalersi dell'articolo 118 della Costituzione.

Per evitare poi forme di centralismo regionale, sono ancora utilizzabili alcune indicazioni della stessa Costituzione, quali la configurazione delle Regioni come Enti oltreché legislativi, essenzialmente di indirizzo e di programmazione, e l'attribuzione agli Enti territoriali minori delle funzioni di interesse esclusivamente locale. Sotto il primo aspetto l'ammissibilità della subdelega delle funzioni già delegate alle Regioni deve essere accompagnata dalla previsione che i relativi controlli non si discostino da quegli strumenti previsti dai vari statuti per il controllo delle funzioni proprie delle Regioni che siano state delegate agli Enti locali: in entrambi i casi, infatti, il rapporto tra Regione ed Enti locali ha eguale natura giu-

ridica, e l'eventuale intervento statale dovrebbe riguardare soltanto le direttive emanate dalle Regioni agli Enti delegati.

Sotto il secondo aspetto, si deve rilevare che l'individuazione delle funzioni di interesse esclusivamente locale, da attribuire agli Enti locali minori, non può prescindere dalla analisi dei singoli specifici settori di intervento e dalla necessità di un'integrale riforma dell'ordinamento comunale e provinciale: anche per tali funzioni, peraltro, compete alle Regioni, sostituendosi in ciò allo Stato, un ruolo di indirizzo in base alla potestà legislativa che, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, ad esse spetta nelle stesse materie.

In questa prospettiva la Regione toscana ha svolto, nel documento presentato a codesta presidenza, una ricognizione delle funzioni ricomprese nei settori dei lavori pubblici, sanità ed agricoltura, che presentano una immediata rilevanza in relazione ad una politica ambientale e per le quali scaturisca di conseguenza l'opportunità di completare il trasferimento parziale e disorganico effettuato dai decreti del Presidente della Repubblica, e al tempo stesso di correggere quell'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale che, proprio per taluni dei citati settori strumentali alla politica dell'ambiente sembra, con troppa evidenza, aver rafforzato l'indirizzo politico in precedenza espresso dai decreti delegati del 1972, notoriamente riduttivo dell'autonomia amministrativa e legislativa regionale.

Ad esempio, nel settore di intervento costituito dall'urbanistica ed afferente alla politica ambientale, il completamento del trasferimento delle competenze dovrebbe riguardare alcune funzioni in tema di piani territoriali paesistici. Per ciò che concerne le opere igieniche e gli acquedotti, si richiede il trasferimento delle funzioni attualmente esercitate dall'Ente autonomo acquedotto Pugliese, che è ente ad ambito interregionale. Per quel che riguarda il settore della utilizzazione delle acque, si potrebbero delegare, possibilmente ex articolo 117, ultimo comma della Costituzione, alle Regioni, le funzioni concernenti anche le grandi deri-

vazioni. Nell'ambito dei lavori pubblici c'è poi un settore di intervento che riguarda espressamente la tutela del suolo e che è dato dalle competenze in tema di opere idrauliche, opere che, dal punto di vista amministrativo, sono quelle finalizzate alla sistemazione di determinati corsi d'acqua, ovvero alla difesa del suolo dalle erosioni idriche.

E ancora gli interventi, ricompresi nell'ambito del settore agricolo, che più direttamente incidono sull'aspetto ambientale e per i quali risulta più immediata una loro utilizzazione ai fini della tutela della natura, possono essere riassunti in quelli concernenti le bonifiche, la difesa idrogeologica, i miglioramenti fondiari, le attività di forestazione, nonché la disciplina dei parchi naturali, dei boschi e delle foreste.

Da ciò la necessità di superare le riserve totali o parziali di competenze statali disposte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972, che col suo sistema binario di competenza, oltre a determinare i rapporti tra Stato e Regioni e le relative responsabilità finisce per compromettere sia una loro gestione funzionale, sia una prospettiva credibile di ristrutturazione degli apparati statali. Si tenga infatti presente che dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 11, vengono in gran parte compromessi quei raccordi di coordinamento tra i vari interventi che secondo la stessa legislazione vigente presuppongono l'imputazione delle varie funzioni ad un unico centro decisionale, sia esso lo Stato o le Regioni.

Da ciò inoltre l'opportunità di individuare nelle Regioni gli organismi portanti degli interessi economici e naturalistici connessi all'agricoltura.

Infine, si dovrebbe analogamente operare il completamento del trasferimento delle funzioni che il decreto del Presidente della Repubblica n. 4 del 1972, ha riservato allo Stato in materia di igiene del suolo e dell'ambiente, inquinamento atmosferico e delle acque, aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri.

A questo proposito c'è da dire che, se da nessuno è messo in dubbio che allo Stato spetti tracciare, mediante una legislazione quadro, le linee generali per la tutela igienico-sanitaria da inquinamento, è altrettanto evidente che alle Regioni non possa essere negato il potere di operare all'interno di tale normativa in modo da adeguarla in maniera puntuale alle varie realtà locali. E ciò soprattutto perchè il contemperamento degli interessi confliggenti che emergono, ad esempio, dal rapporto misure e difesa dell'ambiente — esigenze della produzione — posizione dell'imprenditore, non può che essere operato da un organo politico rappresentativo della collettività.

A fronte di ciò, e in un momento in cui si moltiplicano proposte di modifiche legislative o ristrutturazioni organizzative, è necessario affermare che il riordinamento del settore in questione non può essere affrontato in maniera positiva se non partendo da una definizione dei rapporti Stato-Regioni-enti locali minori.

Per quanto concerne in particolare l'identificazione delle funzioni da attribuire agli enti territoriali minori, si ritiene che a questi, oltre ad una effettiva partecipazione alla politica di programmazione, vadano assegnati compiti operativi e di gestione degli interventi predisposti, perchè per il settore della tutela dell'ambiente non sembra facile rinvenire, in astratto, « funzioni di interesse esclusivamente locale ».

Ed invero: *a)* nell'ambito di una politica di programmazione per obiettivi, è assurdo operare rigide separazioni di competenze e funzioni, salva la distinzione fra il momento della definizione e quello della realizzazione degli interventi; *b)* per ciò che riguarda i livelli territoriali di intervento, se la Regione sembra essere quella ottimale dal momento che è in grado di assicurare la necessaria dinamicità (che, per contro, non è garantita dalla inadeguatezza degli ambiti territoriali locali), non può al tempo stesso, per la ripartizione fra i sopraddetti momenti, che operare per il tramite della delega, sia pure a livelli di aggregazione territoriale.

Sulla base delle conclusioni che si è ritenuto opportuno assumere, si può formulare un giudizio sulle singole norme del disegno di legge n. 114, riguardanti l'integrazione del trasferimento delle funzioni alle Regioni.

La formula dell'articolo 1, comma primo, lettera a) lascia ampia discrezionalità al Governo, inconveniente a cui sarebbe stato possibile ovviare attraverso la specifica elencazione delle funzioni che lo Stato potrebbe esercitare ancora o direttamente o attraverso Enti.

La formula dell'articolo 1, primo comma, lettera b) risponde all'esigenza più volte rilevata, di non condizionare il trasferimento delle funzioni ai modelli di amministrazione indiretta adottati dallo Stato; naturalmente, però, la portata di questa norma risulta ancorata al modo con cui il Governo procederà all'integrazione del trasferimento di cui alla lettera precedente. Comunque, c'è da rilevare che il riferimento alle funzioni esercitate « da Enti pubblici nazionali ed interregionali » deve riguardare tutti gli enti operanti nelle materie di competenza regionale.

Restano, peraltro, scoperti alcuni problemi quali, ad esempio, quello degli Enti sovraregionali operanti anche in materie estranee all'articolo 117 della Costituzione; al riguardo si richiede una soluzione analoga a quella che l'articolo 17 della legge finanziaria n. 281, prevedeva per le competenze residue degli uffici statali trasferiti alle Regioni, ossia la delega di tali funzioni. È da rilevare inoltre che la norma in esame non contiene alcuna disposizione in merito alle aziende fornite di autonoma personalità giuridica (ASFD), il che è particolarmente grave in considerazione delle previsioni dell'articolo 4, laddove il Governo è delegato a provvedere al riordinamento delle aziende autonome e non al loro scioglimento, nella eventualità che esse operino nelle materie devolute alla competenza regionale.

Con riguardo alle funzioni da delegare alle Regioni in base all'articolo 1, primo comma, lettera c), valgano le osservazioni fatte a proposito delle funzioni da trasferire. Resta, infatti, la genericità della formula usata che non indica i modi attraverso cui determi-

nare la connessione. Sotto tale aspetto, anche per queste disposizioni si potrebbe presentare l'opportunità di individuare con precisione i settoni da delegare: per quanto concerne la tutela ambientale, verrebbe in considerazione tutto il settore della disciplina ed utilizzazione delle acque non ancora trasferito o delegato.

Perplessità suscita, infine, la disposizione dell'articolo 1, comma secondo, n. 3, lettera b), in cui si prevede che il decreto delegato disciplini i poteri di indirizzo e di controllo e i rimedi sostitutivi che la Regione può usare nei confronti degli enti subdelegati: ciò costituisce una lesione dell'autonomia organizzativa che alla Regione deve competere, ai sensi della stessa disposizione contenuta nella lettera a) del n. 3 citato, nella gestione delle funzioni delegate.

L'articolo 1, comma 1, lettera f) dovrebbe esplicitare che ci si riferisce alla somma delle funzioni trasferite quali risulteranno dai decreti del Presidente della Repubblica già emanati e da quelli futuri. Diversamente, l'articolo 1, comma primo, lettera f) sarebbe ampiamente insufficiente, in quanto si limiterebbe a prevedere la soppressione o riduzione dei capitoli di bilancio riguardanti le sole funzioni trasferite in sede di integrazione delle competenze regionali, mentre è stato rilevato, e non ha ricevuto smentita, il fatto che il fondo comune non è stato adeguato ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 281, perchè illegittimamente non sono stati soppressi o ridotti capitoli del bilancio dello Stato a seguito dell'avvenuto trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni.

Il n. 2 del secondo comma, nel disciplinare il trasferimento degli uffici, stabilisce che andranno evitate « di regola » forme di codipendenza funzionale. In proposito va osservato che lo strumento della codipendenza funzionale deve escludersi in via generale, dal momento che prefigura una limitazione degli enti territoriali che, nel caso della Regione, si configura come una vera e propria violazione dell'autonomia organizzativa. La codipendenza degli uffici regionali dello Stato impedirebbe, infatti, alle Regioni di sopprimerli e sostituirli con strut-



ture burocratiche di tipo diverso, proprio perchè essi hanno — quali organi anche dello Stato — una propria autonoma individualità.

Il n. 2 del secondo comma, inoltre, prevede il trasferimento dei beni demaniali e del patrimonio dello Stato che siano strumentali alle funzioni trasferite: anche in tal caso non si prevede alcuna disposizione in grado di evitare il ripetersi della sottrazione di mezzi finanziari in sede di attuazione della delega, e per ciò stesso di superare la compressione e l'assoluta mancanza di autonomia di spesa determinata dai decreti del Presidente della Repubblica e dalle altre leggi successive alla legge finanziaria. Per gli aspetti riguardanti i settori esaminati, si deve rilevare che la necessità di abolire il fondo di rotazione a favore delle attività di forestazione e la necessità di completare il trasferimento del patrimonio forestale dello Stato, sembrano non trovare nelle norme del disegno di legge n. 114 alcuna soluzione. Per gli altri aspetti, più circostanziati, si tratterà di valutare e giudicare il modo con cui il Governo provvederà ad individuare i singoli capitoli di bilancio da sopprimere o da ridurre; in questa sede si presenta, semmai, il problema dell'opportunità di prescrivere al Governo dei criteri direttivi circostanziati (ad esempio, prevedendo la riduzione o soppressione dei capitoli riguardanti oneri passivi).

La formulazione dei commi 10, 11 e 12 dell'articolo 1 in tema di indirizzo e coordinamento risulta positiva nella parte in cui è prevista l'abrogazione delle disposizioni dei decreti del Presidente della Repubblica in contrasto con la legge delega, ma sarebbe stata necessaria l'indicazione dei contenuti in tale funzione, per evitare l'uso dell'indirizzo e coordinamento come strumento per imporre alle Regioni determinati comportamenti: si pensi all'indirizzo e coordinamento esercitato dal Consiglio dei Ministri per costringere le Regioni ad aumentare le tariffe delle autolinee di competenza regionale.

Rimangono, invece, forti perplessità sia in merito alla configurazione di questa funzione quale potestà direzionale sull'attività

amministrativa delle Regioni, sia con riguardo alla previsione di un suo esercizio con atto diverso dalla legge e, di più, di una sua delega al Presidente del Consiglio dei Ministri, con il Ministro competente, quando si tratta di affari particolari.

Il completamento del trasferimento delle funzioni ed il riordino delle deleghe oggetto specifico dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 è previsto, sia pur limitatamente alla « sanità », anche dal progetto di riforma sanitaria: l'articolo 7 dispone infatti la delega al Governo per l'emanazione « entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per la sanità, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, di uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per: a) completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera comprendendo le attività di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione; b) riordinare la delega delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica conservando allo Stato il solo esercizio delle funzioni che rispondano ad esigenze di carattere internazionale, nazionale o interregionale ».

Si tratta di una impostazione al problema della riforma dell'amministrazione che è già stata auspicata nel corso della prima audizione della Commissione per le questioni regionali. In quell'occasione venne sottolineato come fosse particolarmente conveniente intervenire su diversi settori organici della pubblica Amministrazione con provvedimenti che prospettassero, accanto ed insieme al riordinamento dei Ministeri, la ridefinizione delle singole materie e la fissazione dei principi fondamentali, il completamento del trasferimento delle funzioni e le eventuali deleghe legislative ed amministrative. Il progetto di riforma sanitaria ricalca, in linea di massima, proprio questa impostazione: dal momento però che esso viene a coesistere con le previsioni generali del disegno di legge n. 114, appare necessario procedere al coordinamento dei due testi.

Il medesimo discorso vale per il disegno di legge n. 303, concernente « disposizioni

sul riordinamento degli Enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente », già approvato dalla Camera.

Signor Presidente, l'illustrazione del documento che è stato presentato ieri mattina dalla Regione Toscana nei suoi organi del Consiglio, e della Giunta, e che ha avuto l'assenso di massima di alcune altre Regioni qui presenti, ha avuto lo scopo di introdurre talune integrazioni. Ad ogni modo, resto a disposizione per fornire i chiarimenti che dovessero risultare necessari.

**P R E S I D E N T E.** Ringrazio il Presidente Gabbuggiani.

Do ora la parola all'avvocato Mattucci, Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

**M A T T U C C I** Onorevole Presidente, credo che sia opportuno fare due brevissime premesse, la prima delle quali attiene al significato di questi nostri documenti unitari. Il collega Gabbuggiani ha già precisato trattarsi di documenti predisposti dalle Regioni capofila, che hanno ricevuto l'adesione di massima delle altre Regioni in occasione di precedenti incontri. Ciò non vuol significare che le singole Regioni rinunciano a dare un loro contributo, ma piuttosto si è inteso offrire alla Commissione per le questioni regionali alcuni documenti unitari per accertate, comuni esigenze ed esperienze che le varie Regioni hanno fatto.

La seconda premessa si riferisce alla metodologia di queste nostre consultazioni in riferimento all'evoluzione registratasi nella indagine conoscitiva e nell'*iter* parlamentare del disegno di legge n. 114 concernente « Norme sul riordinamento della pubblica amministrazione ». Va subito detto che sin dall'inizio dell'indagine noi abbiamo avvertito l'esistenza, direi, di un equivoco che non è stato mai chiarito e che *in limine* alla fase della nuova audizione delle Regioni intendiamo riproporre alla Commissione, sia perchè se non lo facessimo rischieremo di compromettere, per la parte che riguarda l'istituto regionale, le aspettative che ciascuno di noi legittimamente dovrebbe attendersi

dopo tanta mobilitazione di energie, sia perchè è trascorso quasi un anno dalla prima riunione di questa Commissione sul tema in esame che risale, mi pare, al 6 novembre del 1973.

L'equivoco, di cui dicevo, riguarda la correlazione dell'indagine conoscitiva con il disegno di legge di delega per il riordinamento della pubblica Amministrazione. Mentre in sede regionale non si è mai dubitato della necessità di correlare le due attività, quella della Commissione interparlamentare e quella della Commissione affari costituzionali, non altrettanto è stata avvertita, questa necessità, in sede parlamentare.

Eppure, sebbene non sia stato mai espressamente dichiarato anche per motivi di competenza, l'iniziativa della Commissione per le questioni regionali nasceva da una giusta preoccupazione, quella di sbloccare la situazione *d'impasse* in cui era finito l'esame del disegno di legge, provocando attraverso lo strumento dell'indagine un chiarimento tra le forze politiche.

Per questo era ragionevole ritenere che la indagine avrebbe dovuto implicare in via di fatto, fino al termine dell'indagine stessa, un congelamento, da parte della Commissione affari costituzionali del Senato, dello esame del disegno di legge sulla riorganizzazione della pubblica Amministrazione, vuoi per la stretta correlazione dei problemi affrontati nelle due diverse sedi — atteso che nessuno potrebbe dubitare della propedeuticità, sul piano logico, della fase dell'indagine, rispetto a quella della deliberazione, poichè noi ritenevamo che l'indagine sarebbe stata un contributo proprio all'esame da parte della Commissione affari costituzionali — vuoi per non svuotare d'interesse politico l'indagine medesima, riducendola a mera attività di comitato di studio.

Viceversa, mentre era ancora in corso — e forse per questo — la prima fase dell'indagine, con l'audizione di rappresentanti delle Regioni, la Commissione affari costituzionali del Senato riprendeva improvvisamente (15 febbraio 1974) l'esame del disegno di legge, imprimendovi pure un ritmo accelerato, sollecitata in ciò anche dal Ministro

per la riforma dell'Amministrazione, tanto che il 30 maggio ne concludeva l'esame in sede referente.

Il mancato dialogo tra le due Commissioni parlamentari ha avuto come conseguenza che il disegno di legge ha seguito il suo *iter* indipendentemente dall'esito dell'indagine conoscitiva, spesso ignorandola.

Ed infatti il 26 luglio 1974, l'Assemblea di palazzo Madama approvava il disegno di legge che, trasmesso alla Camera dei deputati, veniva assegnato il 10 agosto alla competenza primaria della 1ª Commissione permanente.

Anche se tutto ciò implica che le Regioni non possono non esprimere una valutazione negativa sulla procedura seguita, tuttavia le stesse non ritengono di assumere un atteggiamento a tal punto critico che si tradurrebbe, in concreto, nella rinuncia ad utilizzare una importante e qualificata occasione per manifestare il loro orientamento su temi tanto vitali per la collettività nazionale. E questo, non soltanto per la deferenza dovuta alla Commissione per le questioni regionali e al suo Presidente, senatore Oliva, ma anche perchè essa rappresenta al momento, ancora, l'unica sede istituzionale di contatti formali tra Parlamento e Regioni, nonchè per il carattere interparlamentare della stessa che fa presumere che i risultati che saranno acquisiti verranno formalmente portati a conoscenza della 1ª Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, cui è attualmente rimesso l'esame del disegno di legge per la valutazione nel merito delle proposte conclusive dell'indagine ai fini della possibile utilizzazione nell'ambito del citato provvedimento di delega per il riordinamento della pubblica Amministrazione.

I nuovi fatti intervenuti comportano, altresì, che le Regioni da un lato non possono ignorare, nel ripresentarsi alla Commissione per le questioni regionali, le scelte politiche che hanno già trovato il consenso di un ramo del Parlamento attraverso l'approvazione del disegno di legge e, dall'altro lato, che si riservano ogni ulteriore intervento presso la Camera dei deputati per prospettare, dopo più attenta riflessione, puntuali

modificazioni al provvedimento al fine di adeguarlo alle esigenze di rinnovamento profondo che derivano dalla realizzazione costituzionale dello Stato regionale. Le Regioni, cioè, non ritengono di concludere il loro impegno con la loro presenza in questa Commissione, ma di dover assumere altre iniziative presso la Camera dei deputati.

Queste premesse si è ritenuto di dover fare, proprio perchè appare opportuno che in questa sede la voce delle Regioni si presenti chiara in merito alle nostre preoccupazioni e alle nostre attese.

**P R E S I D E N T E.** Mi consenta una piccola interruzione, soprattutto per chiarire l'inconveniente da lei lamentato in ordine alla auspicata collaborazione tra le Commissioni di merito e questa Commissione. Il nostro sistema bicamerale non consente che l'attività di questa Commissione, pur composta di deputati e di senatori, prevalga sull'attività autonoma di ciascuna delle Commissioni di merito delle due Camere.

La nostra indagine conoscitiva fu promossa proprio per smuovere le acque, dopo che il Senato aveva rinviato alla Commissione di merito il disegno di legge n. 114. E il fatto che l'inizio dell'indagine conoscitiva abbia provocato, o dato motivo, a una ripresa dell'esame da parte della Commissione di merito, credo che debba essere ascritto non a demerito, ma a merito di questa Commissione, anche se ovviamente l'indagine non poteva essere conclusa a tamburo battente solo per adeguarsi all'*iter* del disegno di legge.

I membri di questa Commissione sono stati poi d'accordo di sospendere l'indagine nel momento in cui il disegno di legge tornava in Aula, perchè, altrimenti, si sarebbe creata, diciamo così, una concorrenza diretta ed inopportuna tra le due Commissioni parlamentari.

Mi propongo ora — ed ho ragione di credere che i membri di questa Commissione mi aiuteranno in questo intento — di concludere rapidamente l'indagine, allo scopo di poter presentare all'altro ramo del Parlamento una sintesi dei pareri e dei pensieri qui manifestati, affinchè la Camera dei de-

putati, a ogni livello, possa tenerli presenti nell'esame del disegno di legge. Questo è comunque un argomento di cui parlerò con gli onorevoli deputati e senatori della Commissione. Ora volevo soltanto puntualizzare il fatto che in nessun modo questa Commissione può prevalere sulla autonoma attività delle Commissioni di merito.

In riferimento poi alla richiesta che lei, presidente Mattucci, aveva rivolto in apertura di seduta, ritengo che possa senz'altro integrare la sua esposizione in ordine ai rapporti Regioni-Governo.

*MATTUCCI.* Le perplessità manifestate non riguardavano certo il lavoro di questa Commissione.

Per quanto riguarda i rapporti Regioni-Governo, il primo tema si riferisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, argomento già più di una volta trattato.

Le attuali attribuzioni della Presidenza del Consiglio non possono essere considerate unitariamente sia sotto il profilo delle materie sia sotto il profilo delle funzioni. Si tratta di un coacervo di attività e di competenze la cui ricognizione permette di percepire immediatamente che esse sono scarsamente correlate alle funzioni proprie del Presidente del Consiglio.

Secondo l'articolo 95, primo comma, della Costituzione, « il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri ».

La Presidenza sembra oggi essere il luogo comune delle materie mal collocabili o in attesa di un nuovo Ministero. Mai è stato affrontato il problema della sua vera funzione. La relazione della Commissione presieduta dal senatore Medici, che a suo tempo si occupò del problema della riforma della pubblica Amministrazione, vi dedica poche e generiche frasi, anche se ne coglie un aspetto essenziale:

« Anzitutto va stabilito l'ordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale deve trattare soltanto le questioni di competenza del Presidente e

del Governo nel suo complesso. Pertanto, il servizio dell'informazione e l'ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica devono essere inseriti in un ministero, ad esempio nel Ministero della pubblica istruzione, o divisi in più ministeri, mentre i servizi connessi ai compiti propri del Presidente debbono consentire un più efficace coordinamento dell'attività governativa ».

Un vero e proprio ordinamento della Presidenza del Consiglio ancora non esiste. Certo, non si possono ignorare le difficoltà di realizzare l'ordinamento della Presidenza in un quadro politico-istituzionale caratterizzato da Governi di coalizione, i quali, mentre ne fanno avvertire più acutamente l'esigenza, tanto più fortemente ne rendono difficile la realizzazione.

Si comprendono perciò le travagliate vicende che hanno portato alla formulazione del testo dell'articolo 95 della Costituzione, come anche le resistenze all'attuazione dello stesso. Di qui l'inefficacia delle circolari presidenziali richiamanti ad adempimenti intesi a consentire la funzione di controllo del Presidente del Consiglio sull'andamento generale dell'azione governativa; di qui gli abortiti tentativi di portare avanti, negli anni sessanta, la discussione del disegno di legge relativo all'ordinamento della Presidenza; di qui, tutto sommato, la sorte toccata alle varie iniziative prese dai Presidenti nei confronti dei colleghi del proprio Gabinetto, iniziative cadute nel vuoto, spesso nella indifferenza.

Ora, due ordini di fatti sono emersi in questi ultimi anni a riproporre la questione in termini perentori: la politica di programmazione e l'attuazione dell'ordinamento regionale.

Il collegamento tra politica di programmazione e ristrutturazione degli organi di Governo è posto negli stessi documenti della programmazione (primo programma economico nazionale approvato dal Parlamento, Progetto n. 80).

La rilevanza dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'instaurazione di corretti rapporti istituzionali tra Governo e Regioni ai fini della ricerca di un rapporto politico unitario e costante,

è a tutti nota; essa, inoltre, assume rilievo peculiare in riferimento:

a) alla definizione della posizione del Commissario del Governo nelle Regioni;

b) all'esercizio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento dell'attività regionale.

Due temi, dunque, ai quali le Regioni sono direttamente interessate.

Sotto il profilo dei rapporti Governo-Regioni non può non sottolinearsi che la settorialità, l'episodicità, la mancanza di un interlocutore realmente rappresentativo della volontà politica del Governo nel suo insieme hanno privato i rapporti che finora si sono instaurati della capacità di rappresentare dei momenti di rottura della logica centralistica ed hanno inoltre favorito la tendenza a privilegiare le relazioni tra esecutivi, nemmeno sotto l'aspetto collegiale, ma di rapporto tra Ministri e assessori, venendo meno in questo modo alla volontà di democraticizzazione del processo decisionale che deve potersi realizzare con l'istituto regionale, anche nei suoi rapporti col Governo centrale.

La Commissione consultiva interregionale per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione economica (legge 27 febbraio 1967, n. 48) costituisce l'esempio più rilevante dell'insufficienza e della contraddittorietà degli attuali rapporti, che portano al coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni governative senza che esse abbiano un'effettiva possibilità di incidere sulle scelte sostanziali e senza che la presenza dei rappresentanti regionali si traduca in un allargamento del dibattito e della partecipazione.

Le Regioni hanno individuato la sede istituzionale di un incontro col Governo nella Presidenza del Consiglio ed hanno suggerito la creazione di una Commissione interregionale, in realtà organo misto Governo-Regioni, di cui facciano parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro per i problemi relativi alle Regioni, i Ministri d'indirizzo e quelli competenti via via nelle materie trattate all'ordine del giorno e, infine, i rappresentanti delle venti Regioni. In questo senso si è già orientato uno schema di

proposte di legge di iniziativa regionale elaborato dall'Associazione italiana Comuni Comunità europea in collaborazione con numerose Regioni, che prevede una Commissione consultiva interregionale per i problemi relativi all'elaborazione e attuazione delle direttive comunitarie.

La limitatezza delle funzioni attribuite alla Commissione e la sua settorialità però rischiano di introdurre nuove difficoltà alla istituzionalizzazione di un confronto politico più generale nei rapporti Governo-Regioni.

È necessario invece che il nuovo organismo costituisca l'unica sede degli incontri tra Governo e Regioni, sostituendo oltre l'attuale Commissione per i problemi della programmazione, anche quella creata nell'ambito della legge 6 ottobre 1971, n. 853 (art. 1), per l'attuazione degli interventi a favore del Mezzogiorno e quella per la ripartizione del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 13). Cioè, allo stato attuale, abbiamo più Commissioni, ciascuna delle quali con compiti settoriali, mentre noi riteniamo che il confronto Regioni-Governo debba essere affidato ad una sola Commissione.

Non è solo l'allargamento delle funzioni che deve distinguere la Commissione interregionale di cui si propone l'istituzione da quelle finora operanti; la sua composizione e il metodo di lavoro devono essere tali da garantire la chiarezza dei rapporti, la piena assunzione delle responsabilità politiche e l'esclusione di pratiche verticistiche.

A tal fine è assolutamente necessario che la normazione nazionale che definirà le sedi istituzionali d'incontro e le procedure di partecipazione degli organi regionali evitino qualsiasi individuazione basata su schemi tradizionali che esauriscono la loro funzione sul piano giuridico-formale, come deriverebbe dalla constatazione che la rappresentanza regionale è costituzionalmente attribuita al Presidente della Giunta regionale. Ed infatti, ai fini che qui interessano, non basta un centro di imputazione di rapporti sotto il profilo legale, ma trattandosi di concorrere con funzioni (legislazione, programmazione, alta amministrazione) che si esplicano ai massimi livelli di responsabilità politica, è neces-

sario che vi siano inseriti in modo immediato e diretto gli organi ai quali dette responsabilità competono sostanzialmente nella sfera regionale.

Una prospettiva di questo tipo, che si discosta dalle impostazioni tradizionali in materia di rapporti interorganici, si giustifica pienamente sulla base dei caratteri del tutto originali che contraddistinguono la struttura delle Regioni a statuto ordinario. In queste competono ai Consigli regionali l'emanazione dei regolamenti (potere che nell'ordinamento dello Stato spetta al Governo) e l'adozione (mediante deliberazioni nè politicamente, nè giuridicamente vincolate alle proposte delle Giunte) dei piani e dei programmi regionali, nonché dei più importanti atti amministrativi generali, con particolare riguardo a quelli attinenti alla gestione finanziaria e ai suoi strumenti di attuazione.

Così stando le cose, qualunque meccanismo istituzionalizzato di consultazione che non prevedesse l'intervento dei Consigli regionali nelle forme rappresentative da essi autonomamente ritenute più opportune, si rivelerebbe del tutto inadeguato rispetto alle esigenze di una metodologia di partecipazione tendente a sostituire la positività del consenso e della mediazione a quella conflittualità tra enti esponenziali della comunità nazionale, che ancor prima dell'avvento delle Regioni ha purtroppo caratterizzato fin dall'Unità il nostro Paese, risolvendosi quasi sempre in una sistematica mortificazione delle autonomie locali.

L'altro argomento si riferisce al Commissario del Governo. La disciplina attuale, e più ancora la prassi, hanno posto in risalto una dipendenza dei Commissari di Governo dal Ministero degli interni che non appare confacente allo *status* costituzionale delle Regioni, ed alla complessità delle attribuzioni, odierne e future, dei Commissari.

Le funzioni che l'articolo 124 della Costituzione assegna ai Commissari di Governo in ordine all'attività amministrativa dello Stato nella Regione, ed al coordinamento di questa con l'attività delle Regioni, impongono infatti una visione globale dei problemi da trattare e delle attribuzioni da svolgere (quell'esigenza che avvertiamo a livello di

Presidenza del Consiglio dei Ministri l'avvertiamo a livello di Commissario del Governo), ben più ampia di quella tradizionalmente spettante ai prefetti nell'ambito di una provincia.

La sede naturale nella quale i Commissari di Governo devono trovare una propria collocazione statale è, e non può essere diversamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri. I Commissari, infatti, devono costituire l'organo di raccordo dell'indirizzo politico governativo tra il vertice e la periferia, sovrapponendosi, se del caso, agli organi periferici dipendenti da singoli Ministeri, onde assicurare la fluidità necessaria nell'esecuzione dell'indirizzo collegialmente deliberato dal Consiglio dei Ministri. A tal proposito si inserisce l'altra funzione, quella del coordinamento degli uffici periferici dello Stato nell'ambito delle Regioni, ciascuno dei quali, oggi, è una *monade* senza armonia prestabilita.

La proposta di ancorare i Commissari nella Presidenza, che respinga, quindi, una dipendenza settoriale di tale organo, va collegata funzionalmente all'obiettivo di sottrarre ai Commissari la Presidenza delle Commissioni statali di controllo, al fine di evitare (come sembra esatto sulla base dell'articolo 125 della Costituzione) che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni si traduca in un controllo di conformità degli atti stessi all'indirizzo politico di Governo.

Passando a considerare la funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività regionale, appare evidente che l'autonomia delle Regioni va salvaguardata dalla tentazione, che appare sempre più ricorrente, di frantumare la funzione stessa tra i Ministri responsabili di singoli settori. E poichè è indubbio che l'attuale preoccupante carenza di coordinamento nella fase di emanazione di atti e provvedimenti incidenti su aree di competenza regionali si ripercuote negativamente sullo stesso corretto funzionamento dell'istituto regionale, non si può non sottolineare l'esigenza che a livello di Presidenza del Consiglio, quale sede del Consiglio dei Ministri e quindi quale espressione della collegialità del Governo, si istituisca un ade-

guato ed efficiente coordinamento nell'intento di prevenire inconvenienti i cui effetti non solo si ripercuotono negativamente sul delicato meccanismo dei rapporti tra Stato e Regioni, ma in definitiva rendono più sclerotica la macchina amministrativa e contribuiscono a peggiorare i servizi resi alla collettività.

Tale attività, le cui dimensioni e i cui limiti dovrebbero essere preliminarmente precisati, non può non far capo esclusivamente alla Presidenza del Consiglio, cui spetta, in conformità alle decisioni del Consiglio dei Ministri, di coordinare direttive e indirizzi anche se posti dai singoli Ministeri nei confronti delle Regioni.

La funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni, introdotta con l'articolo 17 della legge sulla finanza regionale, troverebbe il suo fondamento politico-giuridico nel principio del parallelismo tra funzioni amministrative e potestà legislative, nel senso che, come la prima parte dell'articolo 117 della Costituzione riserva alle leggi dello Stato il compito di stabilire i principi fondamentali per ogni singola materia di competenza legislativa regionale, così analogamente possa riservarsi all'Amministrazione centrale un potere di indirizzo e di coordinamento rispetto alle attività amministrative delle Regioni.

Senza qui voler fare una disamina delle contrastanti posizioni emerse in dottrina sulla legittimità e sulle forme di esercizio di tale funzione, sarà peraltro sufficiente richiamare come essa sia divisa tra coloro che escludono l'ammissibilità di atti amministrativi di indirizzo e di coordinamento, direttamente vincolanti nei riguardi delle singole Regioni (sul presupposto dell'assoluto silenzio serbato dalla Costituzione sul punto) e coloro che, invece, respingendo ogni incostituzionalità dell'articolo 17 della legge finanziaria, secondo l'orientamento della stessa Corte costituzionale, li ritengono ammissibili. Non è questa la sede per esprimere adesioni a questa o a quella tesi dottrina, ma resta il fatto che la formulazione legislativa dell'articolo 17 della legge finanziaria regionale è carente e desta, quanto meno sotto il profilo politico, rilevanti dubbi sulla possibi-

lità in concreto di esercitare la funzione di indirizzo e di coordinamento in assenza di ulteriori specificazioni dei poteri spettanti allo Stato. Di qui la particolare attenzione con la quale le Regioni hanno guardato a quelle norme dei decreti delegati che hanno specificato la predetta funzione (ad esempio l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1) e la viva preoccupazione per non contenere il disegno di legge sul riordinamento della pubblica Amministrazione alcuno spiraglio di avvio a soluzione del problema. Esso ripete testualmente la formulazione dei decreti delegati e precisa, altresì, che tali disposizioni, pur completamente ripetitive, « sostituiscono ogni altra norma concernente l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento con particolare riguardo a quelle contenute nei decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281 ».

Se, dunque, si considera tale identità di contenuto, è lecito presumere che nulla verrà mutato sul piano delle competenze formali rispetto al sistema vigente e che quindi avrà modo di consolidarsi la prassi esistente — che noi ci permettiamo di contestare — di un coordinamento disarticolato e occasionale che, anziché basato su un giudizio politico reso al livello di organo collegiale (Consiglio dei Ministri o CIPE) si svolgerà, sulla base di delegazioni consiliari del tutto generiche, a livello burocratico, per di più settoriale, in considerazione della posizione determinante affidata al Ministro competente per materia.

Ne discende, ai fini dell'ordinato svolgimento dei rapporti Governo-Regioni, l'esigenza, che appare improcrastinabile, di procedere alla riorganizzazione di alcune strutture centrali ed in particolare di realizzare finalmente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Purtroppo nessun cenno a tale riordinamento è dato rinvenire nel disegno di legge e sembra veramente assurdo che nel momento in cui il legislatore si accinge, almeno nelle intenzioni, ad attuare il riordinamento della pubblica Amministrazione, sia completamente trascurato il capitolo Presidenza del Con-

siglio e cioè proprio quella struttura che dovrebbe costituire il perno di tutta l'attività di Governo.

Nè l'assenza assoluta di qualsiasi riferimento all'ordinamento della Presidenza del Consiglio può trovare certo giustificazione nella tesi secondo cui, ai sensi dell'articolo 95, ultimo comma, della Costituzione, la materia sarebbe coperta da riserva di legge formale, con esclusione, quindi, di qualsiasi ricorso al decreto delegato. Questo, sia perchè prevedendo la stessa disposizione che la legge determina anche « il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri », se ne dovrebbe inferire che, mancando nella legge delegante ogni accenno a riduzioni del numero dei Ministeri, ma soltanto, ed in modo assai generico, delle direzioni generali e degli altri uffici centrali e periferici (articolo 2, comma primo, n. 5) con eventuale adeguamento della denominazione dei Ministeri a seguito di una diversa ripartizione di attribuzioni fra i vari Dicasteri (articolo 2, comma primo, n. 1), gli emanandi decreti delegati non sarebbero autorizzati o non intenderebbero provvedere; sia perchè le stesse attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri, pur coperte dalla stessa riserva di legge non appaiono determinate adeguatamente nella legge delegante; sia perchè, comunque, indicazioni indirette o quanto meno la manifestazione di volontà di procedere sollecitamente con separato provvedimento avrebbero potuto trovare spazio.

Dal disegno di legge, quindi, non si trae nessuna indicazione per l'instaurazione di rapporti formali tra Regioni e Governo. L'unico cenno è costituito — ma ha carattere meramente transitorio e si esaurisce con l'espletamento delle deleghe — dall'articolo 8, comma primo, là dove si prevede che, per le norme delegate di cui all'articolo 1 e per quelle di cui all'articolo 2, ma limitatamente ai Ministeri ed enti pubblici con funzioni trasferite o delegate alle Regioni oppure ai Ministeri ed alle aziende autonome con uffici periferici, dovranno preventivamente essere sentite le Regioni, le quali potranno far pervenire le proprie osservazioni entro sessanta giorni dalla comunicazione delle norme proposte. Per il resto, nulla è

sostanzialmente innovato nella disciplina della funzione governativa d'indirizzo e coordinamento, che non comprende alcuna procedura partecipativa, mentre la consultazione necessaria delle Regioni nell'esercizio dell'attività amministrativa è contemplata esclusivamente in relazione ad interventi sanzionatori (articolo 1, secondo comma, n. 5: provvedimenti sostitutivi in materia di attuazione di disposizioni della CEE) o ad attività programmatiche settoriali delle aziende autonome dello Stato (articolo 4, lettera c).

Non vi è traccia, pertanto, di indicazioni — neppure meramente orientative — intorno alla necessaria e possibile istituzionalizzazione dei rapporti in argomento, nella prospettiva delle esigenze di buon funzionamento di un'Amministrazione statale, regionale e locale finalmente riformata secondo le direttive della Costituzione. E neppure si è sentita la necessità di risentire le Regioni, così come previsto per le Commissioni parlamentari, in fase di esame definitivo degli schemi di decreti delegati: dopo, cioè, che questi fossero stati sottoposti all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri. E questo soltanto per citare meccanismi partecipativi che si inserissero nel « sistema della delega » senza soffermarsi su altre indicazioni, che pure altre Regioni prospetteranno, di interventi decisivi e vincolanti per il Governo.

Quanto ai rapporti internazionali e comunitari, il tema riveste grande importanza perchè involve questioni di principio suscettibili di incidere profondamente sulla posizione stessa delle Regioni nei confronti dello Stato. Esso è stato ampiamente trattato in passato, tanto a livello parlamentare (esame in sede consultiva presso la I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del disegno di legge n. 2244 per l'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura), quanto a livello governativo (Commissione di studio Toros), e le Regioni hanno avuto modo di manifestare il loro orientamento, che ha trovato ulteriore puntualizzazione con la predisposizione di un progetto di legge in collaborazione tra Regioni e AICCE (sezione italiana del Consiglio dei Co-



muni d'Europa - Associazione unitaria di poteri locali e regionali europei). È inutile soffermarsi, essendo a tutti nota, su tale iniziativa, per la quale l'unica perplessità può concernere l'opportunità, come dianzi rilevato, del ricorso ad una Commissione *ad hoc*, anziché l'affidamento anche dei problemi di ordine comunitario ed internazionale ad un'unica Commissione interregionale, da costituirsi presso la Presidenza del Consiglio e rappresentativa, nel più ampio senso, delle Regioni Giunte e Consigli). Sarà invece opportuno, sia pure sinteticamente, riprospettare le principali questioni che l'argomento pone.

La delicatezza del tema risulta di tutta evidenza ove si consideri che, se si accettasse un certo orientamento circa la responsabilità dello Stato per l'adempimento degli obblighi da esso assunti in sede comunitaria, ci si potrebbe trovare di fronte al rischio di attuare, in fatto, un processo di revisione tacita dell'ordinamento costituzionale con il ripristino di uno Stato accentrato e con lo svuotamento delle autonomie regionali.

La questione fondamentale da affrontare è quella se l'adempimento di obblighi internazionali sia da ritenere comunque di spettanza dello Stato anche laddove essa attenga a materie che l'ordinamento costituzionale interno attribuisce alla competenza di altri organi: nel caso specifico alle Regioni. Per rispondere a tale quesito, in riferimento agli obblighi costituzionali nascenti dal Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea, è opportuno richiamare l'articolo 189, commi secondo e terzo, del Trattato medesimo, che recitano: « Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ».

Il problema si pone dunque in termini diversi sia in riferimento ai due tipi di fonti, regolamenti e direttive, sia alle differenti competenze previste nell'ordinamento interno, e cioè da un lato, quelle di ordine legi-

slativo e, dall'altro, quelle di carattere amministrativo.

Per quanto attiene alla fonte « regolamento comunitario », le sue caratteristiche di immediata applicabilità nell'ordinamento interno dello Stato membro non dovrebbe, di massima, porre problemi sotto il profilo della competenza legislativa se non, forse, per quei regolamenti che disciplinassero materie attinenti a quelle attribuite dall'articolo 117 della Costituzione alle Regioni, sotto il duplice profilo, politico il primo e giuridico il secondo: *a*) di una eventuale previsione di qualche forma partecipativa delle Regioni alla preliminare determinazione della linea che lo Stato assumerà in sede comunitaria (e ciò varrà anche per la formulazione delle « direttive »); *b*) della possibilità, in astratto, di una qualche illegittimità costituzionale delle norme regolamentari comunitarie in riferimento alla competenza delle Regioni, costituzionalmente prevista e garantita.

Ben diversamente si pone il problema in riferimento alla competenza legislativa regionale per l'attuazione delle direttive comunitarie. Al quesito, se ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione sia competente ad emanare le norme di attuazione delle direttive lo Stato ovvero la Regione, è necessario rispondere che, in linea di principio, sulla base dell'ordinamento costituzionale italiano, le leggi regionali possono adeguarsi direttamente, nella materia di competenza regionale, alle direttive comunitarie, anche senza una formale recezione delle direttive stesse da parte di una legge nazionale. Peraltro, qualora le direttive comunitarie implicassero, per essere applicate, sostanziali modificazioni dei principi fondamentali risultanti dalle leggi dello Stato, potrebbe porsi l'esigenza di una legge quadro nazionale di modificazione dei principi, allo scopo di consentire alle leggi regionali la libera e sicura applicazione delle direttive comunitarie. Questa applicazione, nella ipotesi che sia richiesta l'emanazione di una legge statale di principi, deve tuttavia svolgersi nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, lasciando, quindi, intatta la competenza legislativa delle Regioni alle quali soltanto spetta la normativa di dettaglio, resa necessaria

dalla esigenza di adattamento delle direttive stesse alla realtà delle singole zone.

In ordine alla ripartizione delle competenze amministrative tra Stato e Regioni in materia di applicazione delle direttive è da sottolineare l'inaccettabilità di tesi, quali quelle accolte nei decreti delegati di trasferimento delle funzioni (ad esempio articolo 4, lettera *b*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 in materia di agricoltura) pur se confortate da pronunzie della Corte costituzionale, che spezzano l'equilibrio sancito dall'articolo 118, comma primo, della Costituzione che si sostanzia nel principio di un assoluto parallelismo tra poteri legislativi ed amministrativi regionali; stando a tale impostazione si consentirebbe, elevando a dignità di « materia » l'attuazione della normativa comunitaria, di riservare allo Stato la competenza amministrativa, seppure eventualmente delegandola alle Regioni, qualora la predetta « materia » si sovrapponga a quelle elencate nell'articolo 117 della Costituzione. Per non violare in modo palese l'articolo 118 della Costituzione, l'articolo 4, lettera *b*) del citato decreto delegato non potrebbe che essere interpretato nel senso che la competenza degli organi statali, in applicazione delle direttive comunitarie per gli interventi sulle strutture agricole, riguarda essenzialmente i poteri di indirizzo e di coordinamento. Non si può infatti impedire alla Regione di dare applicazione spontanea alle direttive comunitarie con legge propria, emanata nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e, altresì, di dare esecuzione alle sue leggi mediante i conseguenti atti amministrativi.

Senza dilungarci oltre nella considerazione di profili giuridici e sulla fondatezza o meno delle tesi prospettate da giuristi e da politici (per una rapida sintesi in merito si può rinviare al dibattito svoltosi presso la I Commissione affari costituzionali della Camera in sede di esame del disegno di legge numero 2244) sul fondamento del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza regionale ed al fine di non accollare allo Stato responsabilità di ordine internazionale, sarà sufficiente soffermarsi brevemente sull'articolo 1, n. 5, del disegno di legge

n. 3157. Ora da un raffronto tra la disposizione accolta dal Senato nell'approvazione del citato disegno di legge con il parere espresso dalla I Commissione affari costituzionali in sede di esame per il parere del provvedimento n. 2244 risulta, come è stato lucidamente rilevato (cfr. BASSANINI, *Le Regioni*, 1974, 336), persino un arretramento di posizioni. Ed in effetti il procedimento previsto per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo — ove non è richiesto, per l'inattività regionale, il requisito della « persistenza », come invece affermato nel citato parere — se appare meno complesso esso risulta certamente « anche tale da garantire assai meno, in concreto, l'autonomia delle Regioni, attenuando il carattere di eccezionalità impresso allo spostamento di competenza dagli organi regionali agli organi statali, ed eliminando molti dei *checks* previsti onde evitare un troppo frequente ricorso al meccanismo della sostituzione. Ed infatti, l'intervento sostitutivo poteva essere autorizzato dal Consiglio dei Ministri solo dopo aver « messo in mora » i competenti organi regionali (fissando un termine per gli adempimenti imposti dagli obblighi comunitari), sentito il Presidente della Giunta regionale e udito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (in analogia, sotto quest'ultimo punto di vista, con l'altrettanto eccezionale procedimento disciplinato dall'articolo 126 della Costituzione).

Altresì inaccettabile appare la citata disposizione del disegno di legge n. 3157, la quale stabilendo che le direttive comunitarie sono « fatte proprie dallo Stato con legge che avrà valore di principi » sembrerebbe negare, implicitamente, la possibilità per le Regioni, di ricorrere direttamente, con proprie leggi e conseguenti attività amministrative, alla attuazione delle direttive medesime, tanto più in un contesto politico come l'attuale che vede bloccata in Parlamento l'iniziativa legislativa per l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di riforma dell'agricoltura (disegno di legge n. 2244 - Camera).

Per quanto attiene alla programmazione, al bilancio statale ed alla finanza regionale, bisogna dire che tali temi sono tra loro intimamente connessi e che la loro analisi rende

ancora più acutamente manifesta l'insoddisfacente situazione sia delle attuali strutture di governo dell'economia sia dei rapporti Stato-Regioni.

È ormai pacificamente riconosciuta l'esigenza di un efficace coordinamento di tutta la finanza pubblica statale, parastatale, regionale, pararegionale, provinciale e comunale. L'armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni in questo campo sarà possibile nella misura in cui si riusciranno a definire con chiarezza e precisione i rispettivi compiti, nonché le linee di demarcazione e di collegamento delle competenze e dell'azione statale e regionale. Nessuna seria politica di programmazione potrà essere realizzata in assenza di un ordinato sistema della finanza pubblica, imperniato su una coerente definizione dei rapporti tra Stato, Regioni, province e comuni e su una precisa determinazione dei ruoli che sono chiamati a svolgere i vari enti che, a diversi livelli, hanno titolo a partecipare al processo programmatico.

La programmazione, in quanto razionalizzazione delle strutture e definizione di precisi obiettivi da conseguire, ha una notevole carica riformatrice del tutto consentanea con gli indirizzi del riformismo regionalista. Il tema della partecipazione regionale è ricorrente nei documenti della programmazione, ma a questa consapevolezza sul piano delle enunciazioni di principio non corrispondono soluzioni adeguate sul piano dell'attuazione. Ciò è da ricondursi probabilmente ad un diverso punto di partenza e di ispirazione. Il riformismo della programmazione ha un'attitudine razionalistica e centralistica che, se non opportunamente controllata, tende a conseguire risultati riformatori anche a scapito delle esigenze democratiche ed autonomistiche; e questo è un aspetto che preoccupa quanti hanno a cuore le sorti della democrazia italiana, che è legata anche alle strutture in questione.

Le Regioni, ritenute indispensabili per acquisire il consenso democratico sul programma, per altro verso si rivelano al programmatore come ostacolo alla razionalità e centralità dell'azione riformatrice. Di qui il ruolo subalterno riservato alle Regioni, sia nei documenti della programmazione sia nelle poche norme vigenti in materia (Commis-

sione consultiva interregionale, eccetera), fino a giungere ad espropriazioni della stessa potestà legislativa ed amministrativa in nome della programmazione.

A questo riguardo si è più volte insistito, da parte regionale, sulla esigenza di porre un freno alla proliferazione e dilatazione dei fondi nazionali speciali che investano attività di competenza delle Regioni o ad esse delegate. Come è stato osservato, se si dovesse continuare su questa strada le Regioni finirebbero per trasformarsi in enti erogatori di quote di spese decise in sede centrale sia sulla entità sia sulla destinazione. Anche le conclusioni dell'indagine conoscitiva sul bilancio dello Stato e le vicende dei rapporti triangolari Governo-Regioni-Parlamento in ordine alla impostazione e discussione del bilancio di previsione per il 1974 hanno evidenziato la necessità di fondare i rapporti Governo-Regioni su procedure non casuali o arbitrarie, ma ben definite e che possono riassumersi nel concetto della partecipazione delle Regioni alla impostazione del bilancio dello Stato.

L'interesse regionale, in questo settore, è particolarmente attento, poichè, in mancanza di una effettiva politica di piano pluriennale e di una legge sulle procedure, il bilancio dello Stato annuale rappresenta lo strumento più importante della politica della spesa. È superfluo qui ricordare la polemica sulla ripartizione dei fondi o sulla necessità di ricondurre i finanziamenti settoriali entro il fondo comune previsto dall'articolo 8 o in quello per i programmi regionali di sviluppo previsto dall'articolo 9 della legge n. 281.

Quanto al rinvio alle leggi regionali, l'attuale sistema di controllo presenta, com'è noto, un considerevole inconveniente di fondo e cioè la mancanza di ogni garanzia intorno all'assunzione delle relative scelte a livello collegiale di governo, come esplicitamente prescrive l'articolo 127 della Costituzione. È da rilevare che le decisioni in proposito, che formalmente ed impersonalmente sono attribuite al Governo della Repubblica, nella pratica troppo spesso tendono ad essere concretamente assunte a livello burocratico, quindi in modo diverso da quello in cui la collegialità del Governo deve costitu-

zionalmente esprimersi, e cioè il Consiglio dei Ministri. Non solo, ma queste decisioni, assunte a livelli meno impegnativi di quelli costituzionalmente indicati, possono addirittura essere condizionate (come giustamente osservato in una nota del Consiglio regionale lombardo) da organismi tecnici, come ad esempio l'Avvocatura dello Stato, che rivendicano autonomia ed indipendenza dal potere politico contribuendo, quindi, con l'affermazione di esigenze tecnico-giuridiche, a sviluppare un processo di continuo affievolimento delle responsabilità politiche.

I Consigli regionali ritengono indispensabile la modificazione degli attuali orientamenti in tema di controllo governativo sulla gestione regionale rivendicando, oltretutto, una loro effettiva partecipazione alla elaborazione di indirizzi unitari che valgano ad inserire in un quadro di maggiori certezze la loro attività istituzionale. Tanto più tale esigenza è avvertita ove si consideri che le Regioni operano in una situazione di assoluta carenza di leggi-cornice e che, pertanto, i principi fondamentali della legislazione statale in ciascuna materia son da reperire in fonti legislative le più disparate, emanate in epoche assai diverse, nelle quali era generalmente assente ogni preoccupazione di reale decentramento decisionale: sarebbe necessaria, per mettere ordine in tale materia, una capacità di sintesi quale noi non abbiamo ancora rinvenuto in nessun uomo impegnato in questo campo. A ciò si aggiunga l'assoluta inosservanza della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, secondo cui si sarebbe dovuto provvedere ad adeguare le leggi della Repubblica « alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni ». Tutto ciò pensato in un momento in cui le Regioni non erano ancora nella mente degli uomini politici, quanto a concreta volontà di realizzazione.

Ciò detto vorrei aggiungere qualcosa su quanto è già stato detto dal collega che mi ha preceduto, circa la delega di funzioni alle Regioni.

Il discorso su questo tema non può non aprirsi con la conferma del giudizio assolutamente negativo in più occasioni espresso

dalle Regioni sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative; decreti i quali, sulla base di formule pretestuose, hanno riservato all'Amministrazione statale numerose competenze.

In riferimento al disegno di legge n. 3157 va sottolineato un profilo positivo: si sono capovolti i termini di impostazione del problema, nel senso che il completo trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione alle Regioni e, quindi, una più organica ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni con trasferimento di uffici e personale, anche con le necessarie modifiche ed integrazioni dei decreti delegati del 1971, già ritenuti intoccabili, è stato considerato quale preliminare e necessario adempimento per procedere alla riorganizzazione della pubblica Amministrazione.

Peraltro, tale apprezzabile rettifica d'impostazione in riferimento alle prospettive di riordinamento della pubblica Amministrazione (in proposito si rileva fin d'ora che più puntuali indicazioni e rilievi sul citato disegno di legge saranno espressi dalle Regioni non appena sarà terminato il lavoro dell'apposito Comitato incaricato di elaborare proposte di emendamenti) non può essere sopravvalutato in assenza di spunti che consentano di cogliere il benchè minimo nuovo atteggiamento in tema di ridefinizione delle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione. È a tutti noto, infatti, che il problema preliminare che si pone per una corretta ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni deve necessariamente passare attraverso la « rilettura », in termini evolutivi, di espressioni letterali la cui concreta portata va ricondotta ai tempi attuali e non già a quelli di entrata in vigore della Costituzione.

Non solo, ma l'individuazione della materia da delegare, anzichè attribuire alla competenza propria delle Regioni, presuppone l'attuazione di due fondamentali principi: da un lato quello della determinazione organica dei settori di competenza; dall'altro lato quello del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative.

Nè è pensabile che perduri l'orientamento, che già tanto seguito ha avuto in sede di predisposizione dei decreti delegati sul trasferimento, secondo cui lo Stato sarebbe disponibile a largheggiare nell'interpretazione delle materie da trasferire purchè il trapasso di competenze avvenga attraverso lo strumento della delega e non già perchè obiettivamente rientrando nella potestà regionale. Ciò per consentire allo Stato non solo una più penetrante funzione di indirizzo e coordinamento ma altresì per giustificare un più intenso controllo da spingere sino al limite della sostituzione nei confronti della Regione che non provveda.

Anche sotto questo profilo, il disegno di legge è insufficiente e generico, nè appare agevole una più puntuale specificazione in sede di predisposizione dei principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, nell'elaborazione dei decreti. Ciò, peraltro, offre il fianco a gravi preoccupazioni da parte delle Regioni ove dovesse perpetuarsi l'indirizzo — che ormai può ritenersi consolidato — di una elaborazione prevalentemente burocratica della normativa delegata. Di qui l'esigenza di una modificazione della procedura di formazione dei predetti decreti, di cui all'articolo 8 del disegno di legge, mediante una più attiva partecipazione regionale alla fase elaborativa e decisionale pur senza voler arrivare a condividere la tesi, pure da taluno affacciata, dell'espressione di un parere da ritenersi vincolante per il Governo. Si tratta, cioè, di prevedere, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali, una incisiva partecipazione regionale alla individuazione concreta delle deleghe in sede di elaborazione dei decreti delegati.

In un suo documento, la Regione Toscana ha formulato osservazioni e proposte per le integrazioni delle funzioni regionali in materia di assistenza sanitaria e di tutela dell'ambiente esemplificando come si renda necessaria la riunificazione di norme e di competenze esercitate sotto titoli diversi da più amministrazioni; analogo discorso può essere fatto in materia di artigianato, condividendo le osservazioni formulate dalla Regione lombarda. Una prima questione ri-

guarda la competenza in materia di piccole e medie industrie. È noto come non sempre è facile, specialmente in alcuni settori, distinguere con criteri obiettivi l'impresa artigiana da quella piccolo-industriale ed è altrettanto noto che spesso i due tipi di impresa incontrano analoghe difficoltà nei rapporti con la grande industria e nel settore del credito.

Ora, la competenza riservata allo Stato sulle piccole e medie industrie provoca o una legislazione difforme rispetto a quella regionale o la mancata previsione di disciplina normativa (ad esempio in materia di credito) che invece la Regione ha adottato per l'artigianato. Spesso si addiène cioè ad una sperequazione tra i due settori, che a volte favorisce l'uno a scapito dell'altro e che, comunque, tende non ad omogeneizzare i due campi, ma ad approfondirne le fratture, coagulando interessi anche corporativi.

Un altro elemento, su cui preme richiamare l'attenzione, riguarda l'istruzione artigiana e professionale. Il legislatore statale, nel trasferire alle Regioni le funzioni relative soltanto allo svolgimento dei corsi complementari in materia di apprendistato, ha voluto mantenere inalterata la struttura del rapporto di apprendistato, così come è prevista da una legge del 1955, senza tener conto non solo dei mutamenti socio-economici intervenuti nel periodo di tempo trascorso e delle motivazioni politiche ormai superate, che hanno legittimato quasi venti anni fa l'approvazione di tale legge, ma anche della cattiva prova, da ogni parte riconosciuta, offerta proprio dagli stessi corsi complementari.

Alla Regione, quindi, per incidere efficacemente in questo campo, occorre una competenza completa ed una funzione più incisiva che, legittimando la modifica del rapporto di apprendistato, lo riconosca solo quando può essere dignitosamente applicato, cioè solo per quelle attività che per loro natura debbono essere insegnate per essere svolte.

Altra questione da valutare è quella del non chiaro rapporto Regioni-Camere di commercio. Il decreto delegato n. 2 non ha risolto il problema delle funzioni, dei finan-

ziamenti e del personale delle Camere di commercio per quanto riguarda l'artigianato, e non si è ancora addivenuti alla definizione giuridica della natura di detti organismi, premessa politica indispensabile per determinare il ruolo delle Regioni in un settore che, secondo la Costituzione, avrebbe dovuto essere trasferito dallo Stato nella sua completezza.

Infine, un elemento che rappresenta il perno della politica per l'artigianato è quello del credito e, quindi, l'Artigianocassa. Quest'ultima, oltre a provvedere al finanziamento degli istituti ed aziende di credito appositamente autorizzati, al fine di integrare le disponibilità destinate alle operazioni di credito alle imprese artigiane, concede alle stesse, su un particolare fondo, concorsi nel pagamento degli interessi e copertura, con un apposito fondo centrale di garanzia, dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine.

Sembra che solo il primo compito attenga strettamente al credito, mentre gli altri due potrebbero agevolmente rientrare nella « realizzazione di forme di incentivazione dello sviluppo dell'artigianato », realizzazione che, prevista dalla lettera g) dell'articolo 2 del decreto delegato n. 2, è di competenza della Regione.

Ne consegue che la gestione del fondo per la concessione dei contributi sugli interessi e del fondo centrale di garanzia dovrebbe spettare alla Regione.

La materia delle manifestazioni fieristiche non è stata completamente trasferita alle Regioni come prevede la Costituzione.

La legge quadro dovrebbe precisare la distinzione delle manifestazioni che si denominano fiere, dalle mostre, rassegne, saloni ed esposizioni, nonchè definire la qualifica merceologica e territoriale (classificazione).

Dovrebbe prevedere, inoltre, il riconoscimento da parte delle Regioni degli enti e l'approvazione degli statuti dei soggetti organizzatori; la fase procedurale per l'autorizzazione e l'inserimento in calendari ed infine la vigilanza e le sanzioni amministrative.

Come considerazione finale pertinente è l'osservazione della Regione Toscana sul punto che il completamento del trasferimento

delle funzioni ed il riordino delle deleghe, oggetto specifico dell'articolo 1 del disegno di legge n. 3157 (già n. 114), è previsto, sia pure limitatamente alla « sanità », anche nel disegno di legge di riforma sanitaria, per cui si rende opportuno un coordinamento o quanto meno una discussione abbinata dei due disegni di legge.

Non si può negare che vi è una coerenza logica nel discorso secondo cui le nuove strutture dell'Amministrazione devono essere funzionali ai lineamenti concreti delle riforme economico-sociali. Questo modo di impostare il problema, legando cioè la ristrutturazione di un Ministero alla riforma del settore, prospettata già da tempo dalla Regione Toscana, ci trova consenzienti limitatamente a quei settori (come la sanità o l'istruzione professionale) in cui più avanzato è il dibattito a livello non solo di partiti ma anche di opinione pubblica. Ma nei settori in cui il discorso è aperto e le soluzioni indefinite noi abbiamo qualche perplessità ed auspichiamo — come dicemmo in un'altra circostanza — che si vogliano predisporre degli schemi e dei progetti generali di riforma ai quali agganciare, subito dopo, anche le nuove strutture in sede di riordinamento degli uffici dello Stato e quindi dell'esercizio della delega.

**P R E S I D E N T E.** Ringrazio il presidente Mattucci di questo dettagliato contributo.

Do la parola, ora, all'assessore Ferrari.

**F E R R A R I.** Quanto già i colleghi hanno detto mi solleva dal fare un lungo intervento perchè io concordo con gran parte delle questioni che questa mattina sono state riproposte dai due colleghi che hanno parlato or ora, e ritengo sia una felice circostanza che la Commissione proprio oggi abbia finito con l'affrontare l'uno e l'altro dei grandi problemi dei rapporti con gli organi centrali dello Stato.

Un'altra ragione che mi consente di parlare brevemente, consiste nel fatto che la Regione Emilia Romagna il 22 novembre 1973 depositò dinanzi a questa autorevole Commissione una memoria esprimendo il

proprio punto di vista — mi sia consentito dirlo — sui medesimi problemi; purtroppo, infatti, se una constatazione preliminare in sede di discussione si può fare, è che i problemi non sono cambiati, sono sempre gli stessi; anzi, nel corso di questi mesi — undici, per l'esattezza — si sono aggravati, sia per le cose che nel quadro di una riforma regionalistica dello Stato non sono state fatte da parte del Parlamento italiano, sia per alcuni atti che il Governo ha compiuto nei confronti delle Regioni. Quindi il complesso generale dei problemi dei rapporti Regioni-Parlamento e Regioni-Governo mantiene la stessa fisionomia di un anno fa, e occorre chiedersi se la riforma regionalista dello Stato non vada subendo nel frattempo una pausa, un rallentamento (non voglio usare parole più pesanti); questo appare ancora più grave se si pensa che fra pochi mesi le Regioni dovranno presentarsi davanti all'elettorato e dovranno rendere conto di quanto sono riuscite a fare nell'interesse generale del Paese.

Veramente significativo, del resto, è il fatto non tanto che le preoccupazioni non sono espresse apertamente per ciò che non è stato fatto, quanto che si polarizzano su ciò che sta per essere fatto (alludo al disegno di legge n. 114). In questo momento, però, non possiamo passare sotto silenzio il fatto che accanto alla riforma regionalistica doveva esserci la riforma della legge comunale e provinciale, riforma che non è stata fatta e di cui le stesse Regioni un anno fa sottolineavano l'importanza; non possiamo ignorare inoltre che i rapporti tra Governo e Regioni sul piano finanziario sono stati del tutto deludenti ed hanno mostrato una tendenza al peggioramento; ancora, non possiamo ignorare che le grandi leggi di riforma del Paese, per non parlare delle leggi-quadro, che costituiscono la base sostanziale della nuova visione dello Stato regionalista, non sono state portate avanti. Tutte queste cose non si possono tacere anche se oggi, nel riproporre le medesime questioni (cosa in cui ormai le Regioni sono diventate maestre), dobbiamo fermare la nostra attenzione su un unico provvedimento, il n. 114, che purtroppo è il solo che interessa le Regioni, che viene portato avanti nel Parlamento.

A questo, però, voglio esprimere il mio apprezzamento per l'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali perchè credo che abbia ragione il suo Presidente quanto sottolinea come l'indagine conoscitiva in fase di svolgimento abbia svolto una funzione di stimolo e di pungolo nei confronti del Governo e del Parlamento.

A questo apprezzamento devo aggiungere che sono d'accordo con quanto detto dal Presidente quando prima puntualizzava sulla importanza di concludere rapidamente questa serie di consultazioni per concretizzarle poi in un documento da sottoporre al Parlamento ed in particolare alla Camera dei deputati dove fra poco si discuterà il disegno di legge n. 114.

Se la Commissione parlamentare riesce, insieme alle Regioni e agli enti locali, nel particolare momento politico che il nostro Paese attraversa, a dare un contributo al raggiungimento di una svolta nei rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali, ritengo che questo sia un compito veramente importante, anche se i risultati al profondo bisogno di rinnovamento che si avverte, credo che da un punto di vista obiettivo essi debbano essere sempre bene accolti. Sono del parere che il contributo della Commissione per le questioni regionali faciliterà la nascita di un rapporto nuovo che deve crearsi in questo momento tra le Regioni e la Commissione affari costituzionali della Camera, dinanzi alla quale andrà fra poco in discussione il disegno di legge n. 114.

A tale riguardo, associandomi a quanto hanno detto altri colleghi più autorevoli di me in quest'aula, mi sembra doveroso rilevare come il disegno di legge n. 114 nel testo approvato dal Senato non risponda alle legittime aspettative delle Regioni. Anche se riconosciamo che per alcuni aspetti l'attuale testo del disegno di legge rappresenta un passo avanti rispetto a quello di un anno fa, vi sono però in esso alcuni aspetti e contenuti che sollevano grosse preoccupazioni e che nessuna Regione italiana è disposta a sottoscrivere. È già stato detto che quanto è scritto nel disegno di legge n. 114 non è meglio nè peggio di ciò che fu scritto

nella precedente legge che regolava il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni: se allora non si riuscì ad impedire che il passaggio di tali funzioni avvenisse con tutte le lacune e le remore lamentate, che qui non è neanche il caso di ricordare tanto sono note, non si vede come ci potrà riuscire l'attuale disegno di legge. Si ripercorre cioè la medesima strada, nonostante gli sforzi indubbi che il disegno di legge rivela per un nuovo modo di affrontare il problema; si ripresentano gli stessi pericoli non solo per il modo in cui è scritto in gran parte l'articolo 1 del disegno di legge, ma perchè all'articolo 8 si ripropone lo stesso meccanismo, nella sostanza, che ha fatto fallimento nella passata occasione del trasferimento delle funzioni statali. Non è questo il momento, a mio avviso, di entrare nel merito delle questioni, perchè è al lavoro su questo argomento un gruppo di studio di esperti nominati concordemente dai Presidenti delle Giunte di tutte le province dell'Emilia-Romagna per puntualizzare i loro rilievi critici sul disegno di legge n. 114 allo scopo di fornire un contributo ai fini di un miglioramento del testo del disegno di legge da parte della Camera dei deputati.

Dovrei concludere qui il mio intervento, ma mi sia consentito, a proposito dei rapporti Regioni-CEE, di richiamare l'attenzione su una recente nota che i Commissari di Governo hanno inviato ai Presidenti delle Regioni, nota che è apertamente ispirata dal Ministro degli affari esteri e nella quale è scritto che le Regioni non possono più mettere in votazione o deliberare leggi su materie che rientrano nelle competenze della CEE, e che dovrebbero addirittura inviare il progetto di legge alla CEE attendendone un pronunciamento prima di portarlo in aula. Questo è addirittura un grosso passo indietro rispetto alle posizioni dello stesso Ministero degli esteri italiano di pochi anni fa, ed è un grosso passo indietro rispetto alla prassi sempre seguita dal ministro Toros in materia di visti su leggi riguardanti materie economiche attinenti la CEE. Il tema del trasferimento delle funzioni e dei rapporti tra gli organi centrali dello Stato,

il Governo, lo stesso Parlamento e le Regioni, investe anche tutti questi aspetti. Io credo che il progetto di legge che è stato qui citato, preparato da alcune Regioni con la collaborazione anche dell'Emilia-Romagna, e che contiene delle norme a mio avviso di grande importanza pratica, come quella per cui, decorso un certo termine di tempo senza che la Commissione CEE abbia espresso il suo parere, il Governo italiano può dare il visto alla legge, sia da sostenere, da appoggiare, magari da cambiare per certi aspetti che riguardano i rapporti Governo-Regioni, ma nella sua sostanza fondamentale da salvare.

**P R E S I D E N T E .** La ringrazio. Mi riservo di chiederle in seguito alcuni chiarimenti. Esauriamo la serie degli interventi con l'esposizione del dottor Melotto, per il Consiglio regionale veneto.

**M E L O T T O .** Per quanto riguarda il tema che è oggetto principale dell'audizione di stamane, cioè il completamento del trasferimento delle funzioni e le deleghe e subdeleghe agli enti locali, per quanto ci riguarda non abbiamo che da confermare l'adesione di massima alla relazione del presidente Gabbuggiani e alla relazione che ha fatto stamattina il presidente Mattucci.

Per quanto riguarda invece il tema dei rapporti tra Regioni e Parlamento, bisogna rilevare che l'istituzione delle Regioni, che ha certamente segnato un momento importante per la vita e la struttura dello Stato italiano, è stata il risultato di un naturale sforzo nel quale si sono impegnate fortemente varie forze politiche, giustamente coalizzate per rimuovere gli ostacoli che, per tanto tempo, si erano frapposti alla realizzazione del pieno decentramento politico-amministrativo. Ma, come sempre accade, allo sforzo compiuto e a talune modifiche apportate nella struttura politico amministrativa, è seguito un periodo di riflessione e di preparazione ad ulteriori rilanci, come risulta dal testo recentemente approvato dal Senato. Oggi si rende necessaria tutta un'opera di ricomposizione, di studio di metodologie e di tecniche di azione, di pre-



disposizione dei mezzi necessari per le nuove fondamentali funzioni che le Regioni sono chiamate ad adempiere; di reperimento di diverse forme di intesa fra i poteri locali e centrali; di acquisizione, da parte rispettivamente delle Regioni e dello Stato, della consapevolezza e sensibilità circa il rispetto delle funzioni, competenze e finalità reciproche, in una visione d'assieme degli interessi della Nazione, una ed indivisibile, ma articolata istituzionalmente nelle autonomie locali, come riconosce la Costituzione della Repubblica.

Di fronte a queste considerazioni ci sembra utile valutare il delicato quadro della fase di attuazione delle Regioni in modo più meditato e con mente più serena. Riconsiderando l'opportunità che la Regione, pur mantenendo ferme le rivendicazioni delle sue piene autonomie riconosciute dalla normativa costituzionale, riconosca l'utilità di mantenere un discorso di collaborazione con le sfere statuali (a livello legislativo, politico e amministrativo), evitando così che l'instaurarsi di un clima polemico renda ancor più difficile quell'avvio al pieno svolgimento delle funzioni regionali che è nei desideri di tutti e che rappresenta la premessa fondamentale per la sistemazione del nostro apparato pubblico e per l'avvio a soluzione dei maggiori problemi di assetto legislativo e amministrativo ai fini del soddisfacimento delle esigenze di una moderna società.

La situazione dei rapporti fra Stato e Regioni, così come appare dagli indirizzi legislativi e giurisprudenziali, induce a porre maggiormente l'accento sul tema della collaborazione e del coordinamento fra attività statali e regionali. Questa collaborazione viene resa indispensabile, da un lato dall'assoluta inadeguatezza del discorso delle delimitazioni delle competenze articolate sulla base dell'articolo 117 della Costituzione, e dall'altro lato dal permanere di una astratta composizione concettuale tra materie di competenza statale e materie di competenza regionale. Come si è potuto constatare in questi primi anni di attività, i rapporti fra Stato e Regioni si sono realizzati in modo del tutto casuale sulla spinta dell'esigenza di dare soluzione a singoli pro-

blemi e a gruppi omogenei di problemi. Tale casualità ha finito col coincidere con una conflittualità che non soltanto ha rischiato di diventare permanente, ma addirittura di assurgere a logica dell'intero sistema dei rapporti tra Stato e Regioni. Ciò a nostro parere è la conseguenza di una visione dello Stato diversa da quella voluta dal legislatore costituente allorché introdusse nella Costituzione della Repubblica l'istituto regionale. L'articolo 114 della Costituzione infatti, quando stabilisce che la Repubblica si riparte in Regioni, province e comuni, pone il principio, del resto ribadito dall'articolo 5 della Costituzione stessa, che la Repubblica è un ordinamento unitario e comunitario, alla cui formazione concorrono le comunità esistenti nel suo territorio, comunità formate ovviamente dalle stesse persone le quali partecipano contemporaneamente, attraverso i propri rappresentanti, ad organismi giuridici diversi: Parlamento, consiglio regionale, consiglio provinciale, consiglio comunale.

Sede naturale per realizzare il raccordo fra le anzidette comunità, che, si ripete, non sono formate da persone diverse, ma dalle stesse persone e non sono portatrici di interessi divergenti ed in contrasto fra loro, ma degli stessi interessi anche se di livello diverso, non possono che essere gli stessi organismi rappresentativi e democratici prima enunciati.

Ora, mentre dal livello regionale in giù il problema del raccordo ha trovato una sua definizione nelle norme di partecipazione previste dagli statuti regionali e dalle leggi regionali di attuazione, lo stesso problema riferito al rapporto fra Parlamento e Consigli regionali, la cui soluzione si pone in termini quanto mai urgenti, specie in questa fase che può ancora definirsi « costituente » della Regione, nella quale è sentita l'esigenza della emanazione di leggi quadro, di legge di adeguamento della legislazione statale in attuazione della IX disposizione finale della Costituzione, questo problema non è stato ancora affrontato. Il raccordo consultivo fra Parlamento e Regioni sembra del resto destinato a diventare un fenomeno costante ed ineliminabile del no-

stro procedimento legislativo perchè se ne possa ignorare o procrastinare la soluzione, tenuto anche conto che l'avvenuta attuazione dell'ordinamento regionale ha comportato la pluralizzazione delle fonti di legislazione formale. Sarebbe infatti superficiale non preoccuparsi del problema nel senso di scontare le ipotesi conflittuali rinviandole alle sedi a ciò delegate: Corte costituzionale per la legittimità e lo stesso Parlamento per il merito invece che prevedere un apposito procedimento che tenga conto, nella fase di elaborazione della legislazione statale, della concorrente potestà legislativa regionale.

Si tratta quindi di stabilire la sede, le forme e i modi, di individuare cioè il sistema attraverso cui operare l'auspicato coordinamento e collegamento fra gli anzidetti organi legislativi. Dato il sistema bicamerale del nostro Parlamento, si rende necessario trovare un organismo unitario, comune ad entrambi i rami del Parlamento, attraverso cui realizzare l'incontro delle autonomie regionali con l'organo sovrano di legislazione, organismo che sembra potersi identificare nella Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'articolo 126 della Costituzione. Questa Commissione potrebbe rappresentare la sede naturale e permanente degli incontri tra Parlamento e Regioni in tutte le questioni che riguardano l'attività legislativa statale rivolta alle Regioni stesse (leggi quadro, leggi di riforma, leggi di adeguamento), dato il suo carattere di organo del Parlamento, e non della maggioranza, e di organo a rappresentatività regionale. Alla Commissione anzidetta dovrebbe essere attribuito istituzionalmente il compito di esprimere il parere sui progetti di legge statali che abbiano attinenza alle materie previste all'articolo 117 della Costituzione o incidenti o connesse con i settori di competenza regionale, previa audizione obbligatoria dei rappresentanti regionali.

Con questo sistema, da un canto si riuscirebbe a garantire alle Camere di pervenire alle loro decisioni politico-legislative in un ambiente di autonomia, quale non è certo assicurato dalle indiscriminate pressioni delle Regioni sulle Commissioni di merito, dall'altro ad assicurare un canale in grado di

organizzare, nei moduli propri del procedimento legislativo parlamentare, le osservazioni e le proposte della Regione, offrendo con ciò la possibilità di una valutazione preventiva delle obiezioni regionali alla legislazione statale, che potrebbe costituire un filtro alla conflittualità.

Il sistema proposto potrebbe dimostrarsi valido ed efficace solo se si provvederà alla sua istituzionalizzazione e alla formalizzazione del relativo procedimento, non ritenendosi che il sistema di rapporti informali possa essere idoneo al raggiungimento delle auspiccate finalità. Solo così potrebbe essere utilmente avviato il discorso sui grandi temi di fondo e sui molti nodi ancora insoluti della riforma regionale, dalle leggi di adeguamento al completamento del trasferimento delle funzioni amministrative, al riordinamento della pubblica Amministrazione, alla nuova disciplina delle autonomie e alla riforma delle leggi finanziarie di contabilità.

Il rapporto fra Regioni e Parlamento potrebbe utilmente continuare anche in via informale — questo sì — con le varie Commissioni di merito della Camera e del Senato tutte le volte in cui oggetto di esame siano progetti di legge interessanti le Regioni, allo scopo di approfondire, o meglio rifinire, i vari temi in sede di esame definitivo da parte delle suddette competenti Commissioni, esempi che si sono avuti anche di recente (consultazione con le Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato, in occasione della legge speciale su Venezia, consultazione con le Commissioni bilancio in occasione dell'esame del bilancio dello Stato per il 1974).

In conclusione, il sistema di raccordo fra Parlamento e Regioni come sopra esposto ci sembra pienamente idoneo a soddisfare l'esigenza di collegamento fra l'attività legislativa statale e quella regionale ai fini di un maggior coordinamento dei rapporti fra Stato e Regioni per il raggiungimento di risultati sicuramente più efficaci sul piano degli interessi generali.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio anche il consigliere Melotto per il suo intervento così circostanziato.

Non essendovi altre richieste di intervento da parte dei rappresentanti delle Regioni, do la parola ai membri della Commissione che vogliono intervenire a cominciare dal senatore Modica.

**M O D I C A**, *senatore*. Vorrei fare due osservazioni che si riferiscono alle considerazioni svolte dal Presidente della Regione Abruzzo Mattucci, il quale, a proposito del trasferimento di funzioni alle Regioni, ha accennato alla difficoltà di definire la loro natura nel testo della legge. Effettivamente si tratta di questioni non semplici. Tuttavia basta mettere a confronto i numeri d'ordine che il medesimo disegno di legge reca al Senato e alla Camera dei deputati (114 al Senato e 3157 alla Camera), i quali esprimono l'andamento cronologico della discussione, per ricavare la precisa sensazione che vi sarebbe stato tutto il tempo — e certamente ancora c'è — per un approfondimento che consentirebbe di eliminare il più grave difetto dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 già rilevato dai rappresentanti delle Regioni: e cioè la genericità dei criteri per l'ulteriore trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni. Genericità che è resa ancor più sospetta — se mi è consentito questo termine — dal fatto che viene sostanzialmente ripetuta la medesima formulazione che con la legge del 1970 ha dato quei deludenti risultati che tutti conosciamo.

In realtà, se il problema procedurale al quale ha accennato il presidente Mattucci, cioè il raccordo fra la discussione sulla legge n. 114 e l'indagine conoscitiva, fosse stato meglio risolto anche senza per questo giungere a stabilire una successione temporale che forse non avrebbe rispettato le forme del procedimento parlamentare, nella sostanza si sarebbe potuto, sia nella Commissione affari costituzionali che in Aula, giungere a una più precisa definizione del contenuto dei trasferimenti, problema questo che poteva essere risolto come alcuni di noi avevano proposto, dando carattere precettivo alla norma relativa, ovvero, pur mantenendo il criterio della delega al Governo, precisando le direttive di tale delega. E, si

badì, non si trattava neppure di aggiungere molte righe al testo del disegno di legge.

Io sono convinto che questo problema rappresenti il punto centrale della questione e che, essendo ancora aperta alla Camera dei deputati la fase di formazione definitiva del testo della legge, le Regioni dovrebbero in quella sede cercare di risolverlo ottenendo una definizione del contenuto del trasferimento delle funzioni che non lasci possibilità di interpretazioni riduttive, neanche in sede di formazione degli eventuali decreti delegati. È vero che su questi ultimi è possibile una certa dialettica che vedrebbe impegnate le Regioni in una consultazione con la nostra Commissione, ma è pur vero che tale dialettica, per quanto importante, è sempre di un grado inferiore rispetto a quella che potrebbe svolgersi nelle Assemblee del Senato e della Camera all'atto di formazione della legge, impegnando direttamente tutte le forze politiche al massimo livello della loro rappresentanza. Tutto ciò non è stato ottenuto sulla legge n. 114 ma — ripeto — è possibile ottenerlo alla Camera dei deputati, e credo che se ne trarrebbe grande giovamento ai fini di un effettivo completamento della riforma regionale.

La seconda osservazione riguarda la parte procedurale della relazione del presidente Mattucci, cioè la questione dei rapporti Regioni-Governo. Si esprime da parte del presidente Mattucci un orientamento favorevole all'ipotesi dell'istituzionalizzazione di tali rapporti attraverso un'apposita commissione interregionale. È stato anche accennato, però, al problema del rilievo che dovrebbe avere il Consiglio regionale nella determinazione dei rapporti stessi, problema che, a mio giudizio, riveste una fondamentale importanza se si riflette sul fatto che gli statuti delle Regioni, con formulazioni non sempre identiche ma tendenzialmente assai vicine, hanno attribuito al Consiglio regionale la funzione di determinare l'indirizzo politico-amministrativo della Regione e di decidere gli interventi di carattere programmatico. Ora, le questioni sulle quali si è verificato o si potrà verificare anche in futuro un colloquio fra Regioni e Governo, nella gran parte dei casi, attengono pro-

prio all'indirizzo politico e alla formazione dei programmi di intervento delle Regioni, cioè a funzioni che sono generalmente assegnate dagli statuti alla competenza del Consiglio.

Qui, dunque, sorge la questione della rappresentanza, perchè è vero che il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione, ma è pur vero che non può rappresentarla *a priori*, eliminando il corretto rapporto fra i diversi organi regionali. Cioè, su questioni che sono di competenza del Consiglio, il Presidente della Giunta può rappresentare la Regione nella misura in cui riferisca ciò che il Consiglio ha discusso e deciso; egli non può prevedere *a priori* quale sia la volontà del Consiglio, mentre può impegnare in pieno se stesso, come organo della Regione, e la Giunta nella misura in cui essa abbia assunto determinate decisioni collegiali nell'ambito delle competenze.

È essenziale, quindi, che la questione della rappresentanza venga chiarita: è essenziale soprattutto sul piano politico, perchè nel comportamento del Governo vi è stata la tendenza — e vi è tuttora — ad utilizzare questi collegamenti per determinare in qualche modo un indirizzo o quanto meno una volontà comune delle Regioni conforme a certi orientamenti del Governo, attraverso il canale di quella Commissione interregionale per la programmazione economica sulla quale vi è — mi pare — un unanime giudizio negativo da parte dei rappresentanti delle Regioni per l'infelice risultato del suo funzionamento. Risultato infelice non soltanto — come è stato accennato dal presidente Mattucci — per certe conseguenze sul democratico funzionamento delle istituzioni, derivanti dal modo di concepire l'intervento statale sulle Regioni in materia di programmazione, ma direi infelice soprattutto per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi propri di quell'organismo, cioè la programmazione economica e le riforme, che sono state vanificate anche per l'inosservanza di corretti rapporti istituzionali.

Ora, se si parla di una Commissione interregionale che rappresenti le Regioni, non si può non tener conto di questa negativa

esperienza, non si può non guardare con grande preoccupazione a tendenze ulteriormente restrittive della dialettica Governo-Regioni, quali si sono manifestate, per esempio, in quella assurda norma del decreto sugli ospedali — assurda dal punto di vista costituzionale, ma ancor più dal punto di vista politico — che prevede addirittura una rappresentanza delle Regioni tramite una delegazione, mi pare, di tre persone. È assolutamente incomprensibile come si sia potuta immaginare una norma di questo genere, che purtroppo è divenuta legge.

Quindi, in presenza di questa situazione, di questi pericoli, di queste tendenze, mi permetterei di manifestare alcune perplessità sull'idea della Commissione interregionale. Penso che prima di concretarla, sarebbe forse meglio proseguire in via sperimentale e in via formale. L'essenziale è che vi sia la volontà politica del Governo di avere corretti rapporti con le Regioni. E tale volontà si può esprimere anche in via informale attraverso rapporti che abbiano un determinato significato e un determinato contenuto. A mio avviso, quindi, varrebbe la pena di sperimentare ancora la reale volontà politica di un corretto rapporto tra Governo e Regioni. E, ove si dovesse giungere alla istituzionalizzazione della proposta Commissione, occorrerà riflettere molto attentamente sui limiti — che devono essere estremamente rigorosi — delle competenze e delle funzioni di una simile Commissione mista e sul carattere della rappresentanza delle Regioni, che dovrebbe essere tale da garantire un corretto rapporto interno tra gli organi delle Regioni stesse e la fedeltà della rappresentanza alle competenze che gli Statuti attribuiscono ai diversi organi regionali.

D E Z A N, *senatore*. Innanzitutto una osservazione generale, che ho già avuto occasione di fare altre volte. Sono convinto che il compito principale di questa Commissione non sia quello di entrare nel merito dei singoli problemi, in quanto i nostri incontri con le rappresentanze regionali sono, soprattutto, delle occasioni per ascoltare i punti di vista delle Regioni sui problemi in discussione. Noi non siamo giudici, né sia-

mo la controparte, perchè anche noi partecipiamo allo sforzo comune di ristrutturazione dello Stato, anche se naturalmente da un'angolazione diversa. E in questo senso, certo, il lavoro di questa Commissione dovrebbe essere meglio valorizzato dalle Commissioni di merito. Ma ciò, forse, dipende dal fatto che non è stata ben definita la funzione della nostra Commissione.

Ritengo dunque, dicevo, che il nostro compito principale consista nell'armonizzare i rapporti tra potere centrale e potere periferico. Ma sta di fatto che il rapporto Regioni-Parlamento è qualcosa di profondamente diverso dal rapporto fra le Regioni e l'Esecutivo. Il Parlamento ha sempre sottolineato in modo drammatico tutte le contraddizioni del nostro Stato centralizzato e ha sempre visto nelle pressioni locali una garanzia di maggiore libertà. Il Parlamento non si è mai sentito impoverito dalla costituzione dell'ordinamento regionale, nè si sentirebbe impoverito da un ulteriore trasferimento alle Regioni dei poteri inerenti ad alcune materie, necessità che l'esperienza di questi anni ha messo chiaramente in luce. Giova invece sottolineare, a questo proposito, l'atteggiamento dell'Esecutivo che, nonostante sia emanazione diretta del Parlamento, sembra vivere in una sfera diversa. Che cosa induce la stessa classe politica proveniente dal Parlamento, quando fa parte dell'Esecutivo, ad assumere un atteggiamento diverso nei riguardi delle Regioni, un atteggiamento di diffidenza e di sospetto? Credo che tutto questo debba attribuirsi alla natura stessa dell'Esecutivo in Italia, che, lo sappiamo, è largamente condizionato dalla classe burocratica.

E il condizionamento avviene, molto spesso, non direttamente, perchè allora sarebbe franco e potremmo stabilire con la classe burocratica un rapporto dialettico, ma avviene in modo subdolo, ecco perchè, come dicevo, l'Esecutivo sembra anche a noi vivere in una sfera diversa; ecco perchè la Regione continua ad essere guardata con timore, ed ecco perchè invece il Parlamento, di fronte alle inadempienze dell'Esecutivo e, diciamo con chiarezza (io faccio parte della

maggioranza, ma uso questa espressione a ragion veduta), alle disfunzioni ormai ripetute e, a quanto sembra, insanabili, continua a guardare alle Regioni come ad un'ancora di salvezza. Quindi credo che veramente vada rivisto il rapporto e forse l'esistenza stessa dei due Ministri senza portafoglio, ai quali ci rifacciamo sempre direttamente: il Ministro per l'attuazione delle Regioni (e non a caso si chiama Ministro per l'«attuazione» delle Regioni) e il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione. Sull'insufficienza del secondo Ministro, già si discute da quando è nato e sappiamo qual è l'atteggiamento dell'opinione pubblica in proposito; ma devo andare più in là.

Nonostante le buone intenzioni, il primo appare in larga misura l'avvocato delle Regioni e il secondo, invece, l'avvocato dello Stato, donde una sperequazione che si stabilisce, ripeto, indipendentemente dalla volontà dei Ministri che di volta in volta assumono quella responsabilità, mentre si afferma l'esigenza di un indirizzo unitario, al punto che (ma questa è una indicazione del tutto personale che non penso possa avere un seguito) io penso che sarebbe opportuno un declassamento dei due Ministri alle funzioni di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, al cui interno i due sottosegretariati, non avendo voce autonoma e distinta, non possono entrare in concorrenza tra di loro, ma devono per forza esprimere in modo univoco la volontà del Governo nella sua più alta espressione.

Il problema cruciale sul quale dovremmo continuare a porre la nostra attenzione non è il rapporto Regioni-Parlamento ma il rapporto Regioni-Esecutivo. Certamente non ho motivo di esprimere in questo momento una valutazione precisa perchè dovrei meditare di più e, comunque, dovrei leggere con più attenzione le relazioni presentate e le proposte che sono state avanzate. Sembra anche a me di intravedere alcune osservazioni molto giuste tra quelle poco prima fatte dal senatore Modica: cioè che si può trovare un miglioramento dei rapporti tra potere centrale e Regioni al di là della costituzione di un organo intermedio che non sappiamo

come potrebbe essere definito e che rischierebbe di diventare pletorico; adesso noi dovremo, in una prospettiva abbastanza vicina, procedere all'allargamento dei poteri delegati alle Regioni. Perchè noi, mentre in linea di massima, come Parlamento, riusciremmo abbastanza agevolmente a intravedere quali sarebbero limiti dei poteri dell'una e dell'altra parte — del potere centrale e delle Regioni —, l'esecutivo non è ancora riuscito a individuare gli obiettivi che intende raggiungere nelle singole materie. Quando si sottolinea ancora oggi la gravità dell'assenza di leggi-cornice, non si fa che mettere il dito sulla piaga più purulenta, perchè se dopo più di due anni fossimo arrivati a definire le leggi-cornice e insieme a questo avessimo potuto chiaramente stabilire quali poteri o quali parziali poteri trasferire alle Regioni, cioè strutturare in modo definitivo i rapporti tra Stato e Regioni, ovviamente noi avremmo fatto dei grandi passi avanti. Invece, in assenza delle leggi-cornice, cioè non conoscendo gli obiettivi che si intendono raggiungere, rischiamo di assistere a questo gioco di cedimenti non convincenti e comunque disancorati da una visione globale: se le Regioni premono, forse ottengono qualcosa di più; se non premono, ottengono poco. Ecco perchè la parola « controparte » cui accennavo prima ha il suo valore; è questa una situazione veramente abnorme che noi avremmo il dovere di modificare, se non altro, nelle intenzioni e nella volontà politica. In questo senso io credo che abbiamo il dovere di operare; le critiche che si rivolgono, qua e là, alle Regioni (e potrebbero avere qualche fondamento se si pensa all'eccessivo velleitarismo che si è manifestato in questi ultimi anni) vengono a cadere se guardiamo al modo in cui esse hanno operato e ai limiti obiettivi nei quali si sono trovate. È evidente che le Regioni, proprio di fronte alle richieste del potere centrale, in qualche momento abbiano sentito prepotente il bisogno di sopperire al vuoto dello Stato; tutto questo può, a volte, aver fatto uscire le Regioni dai binari costituzionali, ma ripeto che la responsabilità prima non viene certamente dalle Regioni, ma dallo Stato. In questo mo-

mento noi dobbiamo limitarci a fare soltanto queste osservazioni critiche, perchè non abbiamo poteri reali per modificare la situazione. E anche questa impotenza del Parlamento nel modificare le leggi è veramente un aspetto paradossale della questione.

**PRESIDENTE.** Non il Parlamento, perchè questa è una Commissione!

**DE ZAN, senatore.** Parlo, evidentemente, di Parlamento in senso politico. Noi sappiamo — e anche questo va ripetuto e non dimenticato — che la situazione del Parlamento va facendosi sempre più drammatica da qualche anno a questa parte, con una sottrazione continua di poteri.

Un Parlamento il quale, di fronte al vuoto dell'Esecutivo, avesse pensato, per esempio, di portare avanti le leggi quadro, avrebbe fatto, nell'attuale situazione politica, una operazione meramente platonica. E questo va detto con molta chiarezza. Ciò sottolineo anche per valutare la necessità che esista un generale mutamento dei rapporti non solo tra Regioni e potere centrale, ma anche tra Esecutivo e Parlamento. Io credo che invano ci sforzeremmo di uscire dalla crisi che stiamo attualmente attraversando, che non è soltanto formale, se non rivedremo all'origine questo problema fondamentale, ridare cioè al Parlamento quell'autonomia e in una certa misura quella pienezza di dignità e di responsabilità che la Costituzione gli ha attribuito e che la decadenza della situazione politica in gran parte gli ha invece sottratto.

**PRESIDENTE.** Prima di passare alle repliche da parte dei rappresentanti regionali, anch'io vorrei, sia pure con minore pessimismo del senatore De Zan, porre alcune domande alla luce degli argomenti affiorati da questa audizione.

Mi riferisco al concetto del rapporto tra Governo e Regioni, che si vorrebbe realizzato con l'istituto delle commissioni interregionali, argomento al quale ha posto particolare attenzione la relazione Mattucci. E

già stata rilevata dal senatore Modica l'esperienza non certo soddisfacente della Commissione interregionale per la programmazione. Che cosa significa, allora, auspicare che si stabilisca un rapporto istituzionale attraverso una serie di altre commissioni interregionali? Mi permetterei di chiedere chiarimenti a tale proposito. Il problema non è di stabilire una via di rapporto « collegiale » con le Regioni. Questa può essere una fase successiva. Non è necessario, di per sé, che le Regioni esprimano sempre un pensiero collegiale; quello che fondamentale interesse è stabilire di quale natura, politica e funzionale, debba essere il rapporto anche tra Governo e singole Regioni.

I problemi, infatti, che le singole Regioni affrontano nei loro rapporti col Governo — com'è dimostrato, ad esempio, nel caso di « rinvio » delle leggi regionali — non sempre danno luogo ad una coincidenza di interessi e di visioni tra tutte le Regioni. Può darsi che nasca un contrasto di interessi e di opinioni anche tra queste ultime. In definitiva, l'attribuzione della potestà legislativa presume la libera iniziativa e l'autonomia di decisione di ogni Regione di fronte al diverso modo di presentarsi dei problemi, degli interessi e delle necessità. Ciascuna può scegliere le soluzioni più convenienti, anche nei rapporti con il Governo; quindi le singole Regioni possono aver bisogno di un tipo di contatto non necessariamente collegiale, e che comunque salvaguardi l'autonomia di ciascuna Regione, senza legarla ad un accordo generale.

La singolarità di questo rapporto pone in evidenza un'altra difficoltà, quella cioè di pervenire ad un corretto rapporto tra Governo e Regioni anche quando si tratti di esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento nei singoli settori di competenza regionale. Anche i problemi settoriali, evidentemente, devono essere risolti con riguardo ai principi generali della legislazione, ma sono anche da tenere presenti le esigenze tecniche di ciascun settore: quelle dell'agricoltura non sono quelle dei lavori pubblici, le foreste sono altra cosa dall'artigianato, e così via.

Ora, il problema che, con il vostro aiuto, dobbiamo risolvere non è tanto il momento interregionale (perchè questo è ancora il punto più semplice), quanto piuttosto il momento in cui può risorgere da parte degli organi di Governo una tentazione gerarchica: quando cioè l'indirizzo e il coordinamento si debbano esercitare nei confronti di singole Regioni, nell'ambito delle varie competenze settoriali. È in questo caso che la Regione può apparire singolarmente meno forte, meno indipendente, meno autonoma, meno autodifendibile rispetto al Governo; il che, per altro, non toglie che, parlando di Governo, lo si debba considerare con realismo nelle sue articolazioni. Intendo dire che il riferirci alla istituzione principale del Governo — che è la Presidenza del Consiglio dei Ministri — non deve farci perdere di vista le esigenze concrete di un rapporto operativo nelle singole materie

Gli onorevoli colleghi ricordano certamente che ho sempre lamentato il fatto che, in una lontana occasione, siano stati proprio gli assessori regionali, convocati dal Ministro della pubblica istruzione dell'epoca, a consentire un cedimento quasi consensuale sulla materia dell'istruzione professionale. Fu un caso limite: ma non fu certo l'unico in cui le Regioni, per esigenze pratiche, abbiano accolto o sollecitato il contatto con singoli Ministri e Ministeri. Vi suggerirei quindi di approfondire quale possa essere un corretto rapporto: dobbiamo insomma escludere, in ogni caso, od ammetterlo con alcune cautele, un rapporto tecnico-operativo tra gli assessori regionali, che pur esistono come espressione del governo regionale e i Ministri competenti, come espressione del governo nazionale?

Guardate che al problema pratico non si può sfuggire. Si fa presto a dire che indirizzo e coordinamento debbono avvenire attraverso la Presidenza del Consiglio; ma, nella pratica, se si vuole realizzare un pronto e chiaro coordinamento di indirizzi occorre creare una sede istituzionale ed un metodo di consultazione che soddisfino a criteri operativi efficienti. I principi generali non bastano: tanto più che si sta ormai for-

mando un corpo di leggi regionali, le quali non possono essere considerate da meno delle leggi nazionali per quanto riguarda la formazione dei principi di diritto.

Bisogna dunque che le Regioni dicano chiaramente se, quando vengono convocate — nella persona degli assessori regionali — presso singoli Ministeri, intendono rifiutare questo contatto o lo trovano invece necessario od opportuno, entro quali limiti e con quali effetti.

È ovvio che vi può essere, in proposito, un atteggiamento più o meno solidale delle Regioni. Non voglio certo spingerle alla rivolta. Siamo qui ad esaminare in concreto i problemi, quindi vi prego di fare mente locale sulla situazione.

Un aspetto particolare presenta la stessa questione in caso di delega di funzioni amministrative. La differenza sta nel fatto che il trasferimento implica il riconoscimento della corrispondente capacità legislativa, mentre la delega esclude che sulle materie delegate le Regioni possano esercitare una potestà legislativa: il che mi sembra evidente, anche se poi, in forza dei singoli statuti regionali, certe funzioni amministrative delegate venissero riservate alla competenza dei Consigli, e quindi si avesse — in argomento — un'attività para-legislativa, peraltro non assimilabile a quella esercitata nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione.

Data la sostanziale differenza, è logico che, rispetto alle funzioni delegate, lo Stato eserciti le sue funzioni di indirizzo e coordinamento anche settorialmente, cioè a mezzo dei Ministeri politicamente responsabili per ciascun settore. Si è fatto appello ai poteri statutari, ed io sono ben lungi dal porli in dubbio; però il punto è questo: se lo Stato delega alle Regioni alcune sue funzioni amministrative, lo fa per affidare alle Regioni l'applicazione di leggi nazionali, che diversamente dovrebbe far applicare attraverso i suoi uffici. Essendo le leggi nazionali ugualmente valide in tutto il territorio, senza discriminazioni tra tutti i cittadini della Repubblica, è evidente che anche l'applicazione delle leggi in sede amministrativa deve essere garantita in modo ovun-

que uniforme, anche quando sia delegata alle Regioni: e ciò può essere ottenuto soltanto attraverso l'idoneo controllo ed il tempestivo indirizzo dello Stato, non potendosi presumere che tutto possa risolversi con una spontanea coincidenza d'applicazione in tutto il territorio nazionale da parte delle diverse Regioni.

Vi presento il problema perchè, andando al fondo delle questioni, si vede come spesso la conflittualità nasca da una non esatta impostazione dei rapporti giuridici, cui evidentemente non ci si può sottrarre.

Per concludere, vorrei dire quanto apprezzo il concorde auspicio che vengano elaborate ed emanate al più presto le leggi-quadro.

A suo tempo, le Regioni formularono grosse riserve su una generalizzata attività del Parlamento e del Governo per la formulazione di leggi-quadro: nè mancarono coloro che presentarono il desiderio dello Stato di emanare leggi-quadro come un tentativo di ostacolare la piena autonomia legislativa delle Regioni. Credo che l'esperienza abbia insegnato qualche cosa, ed oggi siamo tutti concordi nel rimpiangere che le leggi-quadro non abbiamo addirittura preceduto il trasferimento delle funzioni. Se però avessimo atteso le leggi-quadro, in questo momento il trasferimento non sarebbe ancora avvenuto! Quindi, fra i due mali, indubbiamente è preferibile quello che è avvenuto. Ciò non toglie che noi dobbiamo accingerci, senatore De Zan, ad uno sforzo (che non è solo dell'Esecutivo ma che è anche del Parlamento) per l'adozione di leggi-quadro.

A questo proposito, mi interesserebbe avere da voi qualche suggerimento per quello che — mi pare — dovrà essere un collegamento sostanziale tra Parlamento, Governo e Regioni in materia di formulazione e proposta di leggi-quadro.

Si pone sempre, in via generale, una questione di rapporti per tutte le leggi che possono interessare le Regioni (e, al limite, tutte o quasi tutte le leggi nazionali potrebbero interessare le Regioni); però, quando specificamente si tratta di enucleare dalla legislazione (che ormai non è più soltanto nazio-



nale ma è anche regionale) quei principi che le leggi-quadro dovranno codificare, con gli opportuni ammodernamenti, in modo da renderli agevolmente applicabili nelle singole materie affidate dalla Costituzione alle Regioni, mi sembra essenziale che queste ultime possano portare, sostanzialmente oltrechè formalmente, un contributo all'attività legislativa dello Stato. A tale scopo bisogna identificare un canale collaborativo efficace: e non voglio, con ciò, riferirmi necessariamente a questa Commissione. Non siamo qui per reclamizzarla! Anzi, se si identifica un canale migliore, più funzionale e più spedito, tanto meglio: ricordando, tra l'altro, che — in presenza dell'attuale sistema bicamerale — saranno le singole Camere (e le rispettive Commissioni di merito) a dover portare avanti la discussione delle leggi-quadro. Si potrebbe allora pensare ad un pre-parere di questa Commissione, così come già previsto dai Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato nel caso di un conflitto di interessi che porti davanti al Parlamento l'impugnativa di una legge regionale. Appunto in questo caso è previsto che possa essere richiesto a questa Commissione un pre-parere destinato alle singole Commissioni di merito. Si potrebbe pensare a qualcosa di analogo per le leggi-quadro. Ma quello che mi interessa non è tanto la parte del Parlamento, che si organizza un po' come vuole, quanto — ripeto — la sistematica consultazione delle Regioni, sia in fase prelegislativa, sia durante l'iter dei disegni di legge di fronte alle Camere su materie che evidentemente non possono non interessarle. Se avete, al riguardo, qualche idea da svolgere, vi sarei grato di volerla esporre.

*V E C C H I.* Signor Presidente, vorrei svolgere alcune considerazioni di carattere prevalentemente politico. Desidero, però, prima premettere che il documento letto dal Presidente Mattucci rappresenta uno sforzo che il gruppo di lavoro ha cercato di compiere, pur tenendo conto dei limiti di tempo entro cui abbiamo dovuto lavorare. Devo dire che la cosa è servita anche per le Regioni consentendo un confronto reale sulla

base delle loro esperienze ed esigenze reali maturate nel corso di questi mesi.

Lei però, signor Presidente, deve convenire con noi quando diciamo che la situazione è tale perchè la pratica attraverso la quale si si è operato nel corso di questi anni molte volte ci ha dato la sensazione, non dico di perdere del tempo, perchè sarebbe certamente una cosa ingiusta, ma di non avere la capacità di incidere nella misura in cui sarebbe necessario rispetto alla gravità della situazione nella quale operiamo.

Il discorso delle leggi-quadro, delle leggi cornice, eccetera, è vero, però credo sia altrettanto vero che, una volta fatte le Regioni, il problema è di garantire alle stesse non solo la possibilità di sopravvivere ma anche di incidere in qualche modo nella riforma democratica dello Stato.

La situazione è giunta ad un punto tale che — convengo con quanto detto dal senatore De Zan, senza dividerci in ottimisti e pessimisti — mi auguro che il prossimo Presidente del Consiglio, al di là di tutte le situazioni precedenti, avverta che o noi abbiamo la volontà e la capacità di un recupero di credibilità politica attraverso il funzionamento degli istituti democratici (e quando parlo di istituti democratici mi riferisco al Parlamento, alle Assemblee regionali ed al sistema delle autonomie) o altrimenti corriamo il rischio di trovarci di fronte ad una situazione di ingovernabilità.

Ora, per quanto concerne, ad esempio, il problema dei rapporti delle Regioni con il Parlamento noi abbiamo formulato alcune proposte, che indubbiamente non sono definitive ma che costituiscono un primo contributo alla soluzione del problema. Sentiamo, però, la necessità di andare avanti, di approfondire questa ricerca. Ecco perchè la proposta del senatore Modica di procedere ad una sperimentazione, a mio avviso, è da prendere in considerazione, perchè se noi pensassimo di essere, oggi, in grado di dare soluzioni definitive forse correremmo il rischio di illuderci di avere già trovato il giusto rapporto tra il Parlamento e le Assemblee regionali e tra gli Esecutivi. Esiste infatti un problema di rapporti tra il Governo

centrale ed i Governi regionali da cui non possiamo prescindere. Però qui si tratta di vedere in quale ambito operano gli Esecutivi: se operano in un ambito che ha già avuto una definizione dei suoi orientamenti generali, allora in questo quadro diventa preciso il problema dell'indirizzo e del coordinamento; ma direi che qualche volta abbiamo la sensazione di trovarci di fronte ad un intervento non secondo la logica dell'indirizzo e del coordinamento ma attraverso imposizioni che vengono fatte alle Regioni.

Io credo che sia necessario cercare di fare questo sforzo e qui nascono due esigenze. La prima è quella di avere rapporti meno estemporanei (facendo a questo proposito richiamo alla nostra capacità operativa) di quelli che abbiamo avuto fino ad oggi, anche se devo dire che lei, signor Presidente, e la Commissione che presiede hanno, per fortuna, dimostrato una maggiore disponibilità rispetto alle Regioni, cosa che non abbiamo avvertito da parte di altre Commissioni e di altri uomini che hanno poi responsabilità dell'attività concreta delle Regioni. In secondo luogo, si tratta di vedere che cosa possiamo fare sulla base delle esperienze che abbiamo maturato. Qui è stato detto che il nostro lavoro è certamente utile, però per quello che è accaduto, ad esempio, per il disegno di legge n. 114 avvertiamo che c'è stata una certa sfasatura nei tempi operativi. Quando si discutono provvedimenti che riguardano le Regioni, io credo sia possibile garantire la presenza, alle udienze, non dico del Governo, perchè non so se sia possibile, ma almeno dei relatori dei provvedimenti per avere un reale momento di confronto e di discussione con gli stessi. Se passiamo, infatti, da questa discussione a quella che farà la Commissione per gli affari costituzionali, non so come sarà possibile rapportarci. Noi non abbiamo dubbi circa la vostra fedeltà nell'interpretare le esigenze delle Regioni e nel riportarle, però lei, Presidente, mi insegna che un conto è ricevere delle memorie scritte, ed un conto è partecipare personalmente ad un reale confronto.

L'altro elemento positivo è che nel lavoro fatto fino ad oggi, le Regioni, a mio avviso, hanno saputo assolvere ad una funzione di

grande rilevanza: intanto tutti gli atti che vi abbiamo proposto e le formulazioni che abbiamo presentato, pur avendo bisogno ancora al loro interno di un ulteriore approfondimento, rappresentano uno sforzo convergente, unitario di tutte le Regioni. Allora io credo che noi dovremmo essere capaci di poter far avvertire questa volontà politica nel suo significato vero a coloro che sono chiamati a dare, poi, attuazione concreta, attraverso una legislazione diversa, a quelle che sono le esigenze delle Regioni.

La questione, ad esempio, della riforma della pubblica Amministrazione e della sua capacità di corrispondere alle attuali esigenze è un problema di fronte al quale noi siamo impegnati in ogni momento, perchè se si andrà al confronto elettorale nel 1975, non si giocherà il prestigio di un partito o di un altro, ma la credibilità delle istituzioni che abbiamo realizzato. E quando ci troviamo di fronte alle ben note difficoltà finanziarie, tutto il discorso delle deleghe diventa difficile anche per noi. Ecco allora perchè a mio avviso, è necessario questo raccordo, e io voglio sottolineare questa esigenza perchè la possiamo meditare anche tra forze politiche per vedere se si è in grado di pervenire a formulare delle proposte operative che ci consentano di superare questi momenti di reale difficoltà che incontra la nostra iniziativa. Su questo dovremmo cercare di trovare momenti di rapporti diversi da quelli avuti fino ad oggi, onde essere messi in grado di affrontare una materia così complessa, con tutti i problemi che essa comporta, in maniera diversa. Non intendo scaricare le responsabilità di questa situazione soltanto sulla parte burocratica dell'apparato statale, ma credo che abbiamo bisogno di poter affrontare un problema di questo genere riportandolo a tempi di lavoro che siano diversi dagli attuali. È infatti vero che le Regioni sono già in funzione da quattro anni, ma è altrettanto vero che esse hanno una esperienza ancora troppo limitata per poter proporre delle soluzioni con la certezza che siano le più idonee. Credo perciò che si dovrebbe tenere presente che per le Regioni la fase costituente non si è ancora conclusa, e che fortunatamente le forze politiche im-

pegnate nelle Regioni stesse hanno saputo lavorare prescindendo dalle distinzioni di colore che si rispecchiano nel Governo. Il rischio che però io avverto è che la nostra volontà si scontri con una situazione reale che faccia venir meno la fiducia nelle capacità di modificarla.

Devo infine esprimere non solo un vivo apprezzamento nei confronti del lavoro fatto dalla Commissione per le questioni regionali ma l'auspicio che si trovi la possibilità di instaurare un rapporto fra essa e le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento.

*MATTUCCI* Vorrei fare una breve precisazione alle osservazioni dei senatori Modica e De Zan. È chiaro che indicare terapie è molto più difficile che fare delle diagnosi; c'è però da dire che le nostre proposte sono una conseguenza delle esperienze negative finora avute nei rapporti Ministri-assessori. A questo proposito vale la pena di soffermarsi un momento su una distinzione: i poteri, le funzioni e i compiti del Governo previsti dalla Costituzione sono diversi dai poteri, funzioni e compiti previsti per le Giunte regionali. Abbiamo ritenuto di dover superare quel tipo episodico di incontri di Ministri con rappresentanti delle Giunte perchè ci siamo accorti che essi in linea di massima non sono assolutamente serviti a nulla, in quanto le decisioni prese dai Consigli regionali presuppongono, consigliano, suggeriscono una diretta presa di conoscenza e di coscienza dei problemi che vengono posti a livello di Governo. Nè credo che una Commissione interregionale, con la partecipazione del Ministro o di un suo delegato, possa rappresentare un momento di raccordo fondamentale, di confronto, perchè ci sono problemi di carattere generale come le leggi-cornice che si riferiscono al Paese intero, quindi a tutte le Regioni, e conseguentemente spettano al Parlamento e al Governo.

Sono poi d'accordo che le Regioni debbano essere rappresentate in seno al Consiglio dei Ministri: anche questo può rappresentare un fatto positivo, ma non più episodico. In merito al fatto se il Ministro debba an-

cora tenere rapporti con l'assessore regionale, noi diciamo che, se tali rapporti sono tenuti in maniera collegiale nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, allora vi sarà la presenza anche dei Ministri competenti nelle materie trattate. Trovare cioè un modo che scoraggi l'improvvisazione, il vivere alla giornata, perchè da questo le Regioni possono trarre soltanto confusione e danno che non è soltanto delle Regioni stesse, ma di tutto il Paese.

*BARBIROTTI*. La scorsa settimana, parlando del tipo di collaborazione che le Regioni debbono mantenere con il Parlamento italiano, dissi che era indispensabile arrivare ad un tipo di collaborazione istituzionalizzata.

Parlai anche della perdita di credibilità che consegue al mancato adempimento di obblighi costituzionali come delega di funzioni agli enti locali, per cui le Regioni saranno ritenute responsabili al pari del Governo, mentre esse, almeno in questa materia, sono immuni da responsabilità.

Allora il problema del rapporto istituzionale si pone nei confronti dei Ministri, con un contatto diretto assessori-Ministri. Semprechè non succeda, come è avvenuto con il Ministro del bilancio, che ha chiamato l'assessore al bilancio e programmazione della Regione e gli ha detto: « prendetevi questo, che e quanto possiamo darvi, anche se non vi serve a molto ».

Il discorso bisogna chiarirlo oggi per sempre. Bisogna stabilire i rapporti particolareggiati tra Governo e Regioni, tra Parlamento e singole Regioni, o stabilire che questa Commissione ha un valore particolare perchè investe entrambi i rami del Parlamento. È grave quanto è avvenuto finora a livello nazionale: i rapporti col Consiglio dei Ministri si sono basati sulla bontà dei vari Presidenti del Consiglio. Se uno era più tenero nei confronti delle Regioni abbiamo ottenuto qualcosa, altrimenti no; se il ministro X era più disponibile verso una determinata Regione, questa ha avuto di più e le altre hanno avuto di meno.

Questa fase istituzionale costituente delle Regioni ad un certo punto deve finire. Pen-

so che si possano stabilire contatti con Lei, come Presidente di questa Commissione, o con il Presidente del Consiglio dei Ministri, o con i Presidenti della Camera e del Senato. Ritengo però più opportuno che il discorso venga avviato con il Parlamento nel suo complesso, onde chiarire finalmente se le Regioni devono essere considerate una istituzione seria, nella quale il popolo italiano deve credere, o se è giusto che esse, a quattro anni di distanza dalla loro creazione, non abbiano ancora avuto i poteri necessari o li abbiano avuti in modo frammentario.

Vonrei ricordare un episodio recentemente verificatosi in Campania. Questa piccola alluvione che c'è stata ad Avezzano ci ha fatto trovare in una situazione caratterizzata da otto distinti tipi di competenze in potenziale contrasto tra loro: lo Stato, la Regione, la provincia, i comuni interessati, il consorzio di bonifica, il consorzio di acquedotti, il consorzio di irrigazione e un consorzio fatto dagli utenti contadini. Vi sembra possibile? E poi si dice che è la Regione che non va!

Vi rendete conto di quello che deve fare il legislatore regionale il giorno in cui il disegno di legge n. 114 diventerà legge? Ci troveremmo ad avere ben quattro tipi di competenze.

Tutte le Regioni nutrono una estrema simpatia e devozione per questa Commissione, ma io ritengo che a questo punto dobbiamo forse chiedere al prossimo Presidente del Consiglio dei Ministri che si stabilisca una volta per sempre che tipo di rapporti ci debbano essere in tema di programmazione. Cioè se dobbiamo accettare — come accettavamo i comuni e le province — la programmazione nazionale come un fatto aprioristico, per cui dovremo dire alle nostre popolazioni: « questo vuole il Parlamento, questo vuole il Governo », senza alcuna effettiva partecipazione alla politica di programmazione, dopo incontri molto belli ma del tutto inutili!

**P R E S I D E N T E .** A chiusura dell'audizione do la parola al presidente Gabbugiani.

**G A B B U G G I A N I .** Soltanto per qualche breve considerazione aggiuntiva oltre quelle che sono state fatte. Per quanto riguarda i rapporti Regioni-Parlamento abbiamo da tempo individuato in questa Commissione l'organo più adatto per il mantenimento di tali rapporti, il che non esclude che possano esserci consultazioni anche con altre Commissioni. Per quanto riguarda questo tipo di consultazioni, purtroppo sono avvenute nel passato alcune cose che non sono state gradite alle Regioni. Mi riferisco alle consultazioni che qualche volta sono state promosse da alcune Commissioni della Camera o del Senato (non però da questa Commissione), con l'invito 48 ore prima o 24 ore prima a un assessore. Sarebbe stata la stessa cosa se fosse stato chiamato in Commissione il Presidente della Giunta regionale o del Consiglio regionale, poichè il punto fondamentale a me sembra debba essere quello di stabilire che nelle consultazioni vengano fatte sentire le Regioni. Il che vuol dire, sulle questioni di indirizzo generale, sentire le assemblee regionali, i Consigli regionali e non il presidente o i presidenti.

Quello sul quale volevo soffermarmi era il punto riguardante i rapporti tra Regione e Governo. Per quanto riguarda questi rapporti già è stato detto, ma io esprimo completo dissenso col metodo che è stato finora seguito, e che ebbe un suo momento particolarmente significativo in occasione della prima consultazione promossa al momento del suo insediamento dal Presidente del Consiglio Andreotti due anni fa, quando convocò rispettivamente i Presidenti dei Consigli e i Presidenti delle Giunte regionali per discutere dei rapporti tra Regioni e Governo.

In quella sede ciascuno di noi espresse il proprio pensiero: purtroppo gli sviluppi successivi sono stati tali — non tanto da parte del governo Andreotti quanto da quello successivo — da considerare quei rapporti assolutamente anomali. Io ritengo che debba essere rifiutato un tipo di consultazione promossa da singoli Ministri con singoli assessori che porta quasi sempre a sottrarre ad altri Ministri le questioni discusse ed eventualmente concluse e certamente ad esclu-

dere i Consigli regionali e spesso le stesse Giunte dal merito dei problemi trattati. A mio giudizio, dobbiamo tornare ad un tipo di consultazione ben precisata a livello di Governo fra Regioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettando il principio che competenti a decidere sulle questioni di indirizzo a cui deve attenersi il Governo sono i Consigli regionali.

È stato fatto qui riferimento dal Presidente Mattucci, ma anche dal senatore Modica, alla costituzione di una Commissione interregionale presieduta dal Presidente del Consiglio, della quale — secondo le materie di particolare competenza — dovrebbero far parte altri Ministri (per esempio il Ministro per le regioni, il Ministro del bilancio, il Ministro del tesoro) e tre rappresentanti per ciascuna Regione designati dai Consigli regionali, fra i quali sicuramente il Presidente della Giunta ed un membro della minoranza o delle minoranze del Consiglio. Personalmente sono piuttosto cauto a muovermi in tale direzione. In altri termini, non assumo una posizione contraria, di opposizione; tuttavia punterei soprattutto sul rapporto fra Regioni e Parlamento a livello della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle eventuali Commissioni di competenza specifica, prima di imbarcarmi in una esperienza come questa. È vero che si potrebbero fissare gli argomenti sui quali siffatta Commissione interregionale è chiamata a discutere; ma è pur vero che l'esperienza finora avuta suggerisce una certa prudenza.

Per tali ragioni esaminerei con molta attenzione la questione prima di procedere verso una sua istituzionalizzazione.

**PRESIDENTE** Vorrei concludere ricordando ancora una volta che sulle materie delegate la Costituzione conserva la piena responsabilità politica ai singoli Ministri. Ne deriva che, rispetto alle funzioni delegate, occorrerà riconoscere un diritto-dovere di indirizzo anche ai singoli Ministri, per la loro responsabilità politica sempre riconducibile alla solidarietà ministeriale. Il problema è delicato: di qui la nostra preoc-

cupazione di cercare una soluzione che non crei altri motivi di continua frizione.

Ringrazio vivamente tutti gli intervenuti. Quella odierna è stata una seduta assai densa, che conclude utilmente (salvo la limitata appendice di mercoledì prossimo per l'audizione delle Regioni a statuto speciale) i contatti con le rappresentanze delle Regioni. Potrà esservi poi un incontro con i Presidenti di Giunta, se sarà ritenuto necessario, dopo la presentazione del documento unitario.

Agli onorevoli deputati e senatori presenti desidero ricordare che resta confermata per mercoledì l'audizione delle Regioni a statuto speciale, mentre è incerto che possa tenersi la seduta di giovedì, perchè sia l'ANCI sia l'UPI sono impegnate nelle loro assemblee, e non ci sono ancora pervenute risposte circa una eventuale posticipazione della riunione al pomeriggio. Vedrò comunque di affrettare la convocazione, perchè ritengo che la Commissione dovrà cominciare a discutere sui temi in questione agli effetti della sollecita presentazione di una relazione, magari limitata agli argomenti immediatamente utili alla prossima discussione del disegno di legge n. 114 davanti alla Camera.

**GABBUGGIANI** Il Presidente Oliva ha fatto cenno ad un eventuale successivo incontro con i Presidenti delle Giunte regionali. Desidero precisare che ieri si è svolta in sede tecnica una nuova riunione fra un gruppo di Regioni a livello di Presidenza dei Consigli e delle Giunte. I risultati devono essere esaminati in sede politica da una rappresentanza delle Giunte e dei Consigli regionali, dopo di che sarà deciso il da farsi.

**PRESIDENTE**. Se non si fanno osservazioni, la prossima seduta della Commissione avrà luogo mercoledì 23 ottobre alle ore 16.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 13,10.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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