

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

24ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 571, 580, 583 e <i>passim</i>	COMELLI	Pag. 580, 583
AGRIMI	580, 592	FASINO	572, 578, 588 e <i>passim</i>
BALLARDINI	589	GHILAMI	584, 586
BRESSANI	590	SANTRONI	585
CARDIA	586, 587, 588		
MODICA	578		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente dell'Assemblea regionale Fasino per la Regione Sicilia; il Presidente della Giunta Comelli per la Regione Friuli-Venezia Giulia; l'assessore Ghilami ed i consiglieri Spano e Berlinguer per la Regione Sardegna; in qualità di esperti intervengono inoltre i dottori Scimè, Torregrossa, Rigano, Sciacchitano e la dottoressa Jeni per la Regione Sicilia; il dottor Santroni per la Regione Valle d'Aosta.

La seduta ha inizio alle ore 16,15.

S C U T A R I, *deputato, 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 organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione di rappresentanti ed esperti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Desidero innanzitutto porgere il mio benvenuto ai rappresentanti delle Regioni a statuto speciale ed ai membri di questa Commissione.

A breve distanza da altra precedente dolorosa occasione, mi trovo oggi nuovamente ad esprimere, a nome di tutti gli onorevoli colleghi, la nostra profonda mestizia per la gravissima perdita del Presidente del Consiglio regionale veneto, il dottor Vito Orcalli, mancato ai vivi nei giorni scorsi dopo una lunga e tormentosa malattia.

Vito Orcalli va ad accompagnarsi, nel nostro ricordo commosso, alla figura del professor Guarasci, Presidente della Giunta calabrese, scomparso recentemente. Li ha accomunati un triste destino, colpendo l'uno e l'altro immaturamente.

Il dottor Vito Orcalli, fin dall'inizio dell'attuazione regionale, ha dato il suo contributo di equilibrio, di chiarezza, di onestà, di buona volontà, in una Regione come quella Veneta che vanta tradizioni storiche di

autonomia sovrana; ed ha guidato in chiave democratica il risorgere di un ideale strettamente complementare a quello nazionale.

Credo che tutti voi condividerete i miei sentimenti di commozione (che sono anche i sentimenti di un parlamentare veneto) di fronte alla perdita di un prezioso amico: e, per quanto possa apparire convenzionale, proporrei di spedire alla famiglia Orcalli ed al Consiglio regionale veneto un messaggio di rimpianto e di compianto per ciò che insieme abbiamo perso.

La seduta odierna, nel quadro della nostra indagine conoscitiva, è riservata alle rappresentanze delle Regioni a statuto speciale.

Il motivo di questa particolare riunione sta non solo nel desiderio della Commissione di accogliere una richiesta più volte formulata dalle Regioni a statuto speciale, ma è da ascrivere anche alla necessità razionale di ascoltare questo gruppo di Regioni in merito ai loro particolari problemi.

In proposito voglio ricordare che questa Commissione non può dimenticare di avere concluso la sua gestione, nella precedente legislatura, con un ordine del giorno in cui per l'appunto si auspicava che quanto prima venisse completato il procedimento di attuazione del trasferimento delle competenze e degli uffici alle Regioni a statuto speciale, e si esprimeva anche un voto che, senza nulla togliere — e lo sottolineo — a quel « di più » che le Regioni a statuto speciale hanno o devono avere, in base al loro particolare statuto, rispetto alle Regioni a statuto ordinario, si trovasse il modo di attribuire il « meno » che esse hanno rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

Ciò per consentire, nel quadro del riordinamento dell'amministrazione statale, un assetto degli uffici periferici tendenzialmente analogo in tutte le Regioni, senza distinzione tra ordinarietà o specialità di statuti.

Tutto questo, lo ripeto, per comodità del cittadino e per chiarezza di ordinamenti, senza nulla togliere a quanto di « più » hanno o debbono avere le Regioni a statuto speciale.

In questa particolare prospettiva si apre dunque la nostra seduta. Come al solito, da-

rei la parola ai rappresentanti delle Regioni affinché espongano quel che ritengono opportuno dire, sia in relazione allo stato della legislazione attuale sia in relazione a quanto si dovrà fare dopo che il disegno di legge n. 114, ora passato alla Camera dei deputati, sarà stato approvato.

Come tutti ricordano, l'articolo 1 di tale disegno di legge è stato approvato dal Senato (su relazione del senatore Agrimi) con l'aggiunta di un certo numero di commi particolarmente riservati alle Regioni a statuto speciale. Ogni osservazione in proposito sarà gradita, soprattutto se finalizzata ad eventuali perfezionamenti da suggerire alla Camera.

In particolare desidero ricordare l'intervento fatto davanti a noi, in una precedente seduta, dall'assessore Mattarella della Regione siciliana, il quale rilevò come, nell'articolo 1 in questione, fosse previsto, per le operazioni di trasferimento di competenze e di uffici alle Regioni a statuto speciale, un termine di 12 mesi, coincidente con quello riservato al completamento del trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario. L'onorevole Mattarella obiettò che tale termine appariva in contrasto con il termine successivo di 18 mesi previsto all'articolo 2, per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Do pertanto la parola al dottor Fasino, Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

FASINO. Signor Presidente, desidero innanzitutto esprimere una parola di ulteriore ringraziamento per questa convocazione.

Alla odierna riunione avrebbe dovuto essere presente anche il Presidente della Regione, onorevole Bonfiglio, il quale mi ha però incaricato di portare a lei ed alla Commissione il suo particolare saluto e di esprimere il suo rammarico per il fatto che, essendo aperti i lavori dell'Assemblea siciliana per un'importante discussione, non è potuto intervenire.

Nel mio intervento, naturalmente, non posso che riallacciarmi ai precedenti, illustrati tanto da me, nella riunione di fine

novembre dell'anno scorso, quanto nelle memorie consegnate da parte della Regione quanto, infine, nella esposizione (contenuta anche in una memoria) fatta nella precedente seduta dall'assessore Mattarella.

Noi abbiamo sollecitato, ed il Presidente gentilmente ci è venuto incontro, questa riunione delle Regioni a statuto speciale perchè siamo preoccupati — è proprio questo il termine — per il fatto che siamo convinti che se alcune Regioni nell'ordinamento costituzionale dello Stato hanno avuto statuti speciali, il riconoscimento cioè di una autonomia particolare, una ragione ci doveva pur essere! Pertanto, la specialità, la particolarità di queste autonomie noi non possiamo dimenticarla e non possiamo non lavorare per salvaguardarla e ciò non tanto per un ossequio formale alla legge quanto, soprattutto, per la convinzione che questi particolari tipi di autonomia riconosciuta a talune Regioni rispondono ad esigenze altrettanto particolari che soltanto nella globalità della loro realizzazione attingono le fini per i quali sono state concesse.

Non ci spinge quindi tanto il puntiglio di vedere realizzati — punto per punto — i singoli statuti, quanto la necessità di obbedire ad una esigenza che è storica per quanto riguarda i precedenti, ma attualissima per quanto riguarda le situazioni economico-sociali che ci compete di affrontare.

È chiaro che le nostre preoccupazioni nascono, soprattutto, da ciò che sta a monte ma anche da ciò che concretamente si va realizzando e da parte del Governo nazionale e da parte, dobbiamo dirlo e questo ci ha rammaricato un po' di più, del Parlamento.

Infatti, se siamo in un certo senso abituati ai contrasti, alle incomprensioni sviluppatasi nel corso di decenni nei rapporti con i Governi nazionali e la nostra Regione, abbiamo sempre sottolineato con molta soddisfazione l'apertura ampia da parte della Camera e del Senato nei nostri confronti; del resto, l'attività di questa Commissione ne è testimonianza.

In questi ultimi tempi, però, ci è sembrato di cogliere qualche cosa che ha aumentato viepiù le nostre preoccupazioni in relazio-

ne a ciò che sta a monte e che fa sì che le nostre autonomie, a distanza di tanti anni, non riescano ancora ad avere una piena attuazione e funzionalità con l'esplicazione dei fini per i quali sono state istituite le Regioni a statuto speciale.

Quindi, mancanza delle norme di attuazione (ne abbiamo parlato e ne parleremo anche in rapporto al disegno di legge n. 114) e problemi finanziari che emergono non soltanto dall'applicazione della riforma tributaria e dalle complicazioni nei rapporti con le Regioni a statuto speciale (parlo in maniera particolare della Sicilia per le sue specifiche caratteristiche, ex articoli 36, 38 e 40 dello Statuto), ma anche da una tendenza di ordine politico-economico, che noi dobbiamo chiaramente sottolineare, per la quale si crede di trovare un supporto di carattere giuridico-costituzionale anche in talune disposizioni del nostro Statuto. Questa tendenza non è nuova (ne parleremo poi in altra sede quando si farà la riunione che non abbiamo potuto svolgere il 18 ottobre), in quanto già una volta, all'inizio della vita unitaria, lo Stato ha scaricato sugli enti locali l'effetto delle sue scarse finanze, addossando su di essi oneri e responsabilità, e restringendo quindi le loro possibilità finanziarie. Ora, ci sembra di poter notare quasi una ripresa di simile tendenza, in un clima obiettivamente difficile per la finanza statale e l'economia del Paese. Ripeto, mi sembra che si voglia adesso seguire l'indirizzo di scaricare sulle Regioni a statuto speciale (per quelle a statuto ordinario parleranno i responsabili) una parte di oneri, funzioni, uffici, personale, senza alcuna contropartita finanziaria. Ciò emergerà anche da qualche osservazione che faremo sull'articolo 1 del disegno di legge n. 114.

Pertanto, da un lato la mancanza di norme di attuazione, contrasti e conflitti, dall'altro una situazione di emergenza che nasce dall'interpretazione della riforma tributaria e dalle necessità di aggiornamento previste successivamente per la Regione siciliana; aggiornamento che ancora neppure si è iniziato ad intraprendere. Questa tendenza generale, che ci sembra di avere anche ri-

levato dal testo del provvedimento così come è venuto fuori dal Senato, ci induce politicamente a sottolineare una preoccupazione che ritengo abbia anche un fondamento giuridico nel senso che i nostri statuti speciali (e il nostro particolare) non sono adeguatamente presenti nelle norme di delegazione già approvate dal Senato per quello che dicono, per quello che noi avremmo considerato dicessero, per quello che manca e che può essere equivoco.

Ci preoccupa una certa tendenza generale all'appiattimento delle nostre peculiarità statutarie, che osserviamo sia da parte del legislatore, sia da parte del Governo relativamente al campo amministrativo, sia in sede giurisprudenziale. Infatti — ne ho parlato altre volte — la Corte costituzionale mira ad appiattire la specialità dei nostri statuti attraverso sentenze che ne logorano le parti più marcatamente diverse e distinte da quelle che sono le indicazioni generali. Ora, l'articolo 1 del disegno di legge n. 114, così com'è strutturato, da un lato a noi autonomisti ha fatto piacere e abbiamo sottolineato con soddisfazione che esso rappresenta un notevole passo in avanti per quanto riguarda l'attribuzione di funzioni alle Regioni a statuto ordinario, ma al di là dell'enunciazione di alcune indicazioni, non altrettanto possiamo dire per quanto concerne le Regioni a statuto speciale sotto il profilo dei tempi e dei modi.

Si parla di dodici mesi come limite concesso al Governo per il trasferimento delle funzioni a tutte le Regioni ma vi sono Regioni a statuto speciale, come la nostra, che hanno pronte da mesi le norme di attuazione predisposte dalla Commissione paritetica, senza che il Consiglio dei ministri si sia mai riunito per approvarle. Vi sono poi altre norme *in itinere* e difficoltà note anche a questa Commissione. Ogni singolo ministero ritiene di poter dire la sua modificando quelle che sono chiamate dal nostro Statuto (articolo 43) le « determinazioni » della Commissione paritetica. Ora, non facciamo gli oltranzisti; non riteniamo che le determinazioni di tale Commissione non possano essere modificate, ma riteniamo che siffatte

modifiche debbano scaturire da un incontro di volontà tra Regione e Stato da attuarsi nella stessa Commissione paritetica. Quindi, se c'è qualcosa nella prima stesura delle « determinazioni » che si ritenga di dover rivedere, detto chiarimento deve avvenire in sede di Commissione paritetica, così come stabilito dallo Statuto, in modo che il Consiglio dei Ministri approvi con una sanzione definitiva testi scaturiti da un accordo raggiunto nei modi previsti dallo Statuto. Pertanto, se ciò non è ancora avvenuto, non vorremmo che questo disegno di legge rappresenti un alibi per l'ulteriore differimento anche di ciò che è pronto, tanto più che il Governo, attraverso la legge di delega, ha un altro anno di tempo e in realtà le cose non sono andate avanti.

L'appiattimento, inoltre, nasce anche dal fatto che non era e non è assolutamente ammissibile (l'espressione può sembrare un po' forte, ma è questo che devo dire) una legge delega al posto delle norme di attuazione per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale i cui Statuti prevedono particolari mezzi giuridici (Commissione paritetica). Che bisogno c'è di delegare il Governo per le norme di attuazione ancora non emanate? Noi le aspettiamo da tanti anni, e gli Statuti ben prevedono il procedimento attraverso il quale esse devono essere poste in essere. Bastava, in Senato, un ordine del giorno di sollecitazione al Governo. Se tutto ciò significa che il Governo si deve comportare nei confronti delle Regioni a regime differenziato, i cui Statuti prevedono norme di attuazione, nello stesso modo in cui si comporta con le Regioni a statuto ordinario (attraverso la legge di delegazione) noi diciamo no, perchè le nostre leggi stabiliscono diversamente. Se invece si è voluto dire *ad abundantiam* che il contenuto della norma è assolutamente indicativo del metodo politico (cioè norme di attuazione non più per ministeri, ma per settori, scomparti, argomenti) — ed è così che si dovrebbe fare e non si è fatto — ben vengano le indicazioni di detta norma, ma a mio avviso non devono avere alcun altro valore che questo.

Esistono, poi, anche problemi di ordine specifico, e cioè il Governo è delegato ad

emanare entro lo stesso termine norme per adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella configurata nelle Regioni a statuto ordinario. Ora, « adeguare » è un termine equivoco perchè se si trattasse di adeguare l'organizzazione delle Regioni a statuto ordinario a quella delle Regioni a statuto speciale, noi saremmo felici trattandosi di un maggiore conferimento di poteri alle Regioni a statuto ordinario. A noi sembra, invece che avvenga il contrario e in ogni caso ciò suscita più di una preoccupazione. Ho piacere che sia presente il senatore Agrimi che ha seguito con tanta passione la questione ed è stato relatore del disegno di legge al Senato perchè penso di poter avere qualche spiegazione. In un passo della relazione si dice a questo proposito che il tema di fondo rimane uno solo: adeguare il più possibile l'organizzazione periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella prefigurata per le Regioni a statuto ordinario perchè non è concepibile che la struttura statale trovi delle deroghe o delle eccezioni solo perchè esiste uno statuto speciale in alcune Regioni.

Io non ho capito bene questo discorso: se lo Statuto speciale dà alla mia Regione una speciale autonomia per la quale non esiste più la possibilità giuridica dell'esistenza di un ufficio statale in un determinato settore, cosa vuol dire adeguare l'organizzazione degli uffici periferici dello Stato nella mia Regione se in essa non esistono più, ad esempio, gli uffici provinciali per l'industria ed il commercio perchè assorbiti dalla Regione? Le Regioni a statuto speciale non hanno autonomia in materia di industria e rimangono quindi gli uffici provinciali per l'industria ed il commercio? Lo Stato vuole ricostituire questi uffici? Non ho capito.

È chiaro invece, a nostro avviso, che non possono che rimanere nelle Regioni a statuto speciale quegli uffici statali di esclusiva pertinenza dello Stato, in materie che sono di esclusiva pertinenza dello Stato. Ed allora, a questo punto, cambia l'ordine dei fattori e cambia anche il prodotto: è evidente infatti che lo Stato potrà adeguare i suoi uffici nelle Regioni a statuto speciale sol-

tanto dopo che avrà ordinato le sue amministrazioni centrali; e potrà ordinare le sue amministrazioni centrali definitivamente soltanto dopo che avrà trasferito tutte le funzioni, quelle dovute e quelle da delegare, alle Regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale. Vedrà allora che cosa gli resta della sua organizzazione centrale e in base a questa organizzerà la sua struttura periferica.

In altri termini, non potrà provvedere all'organizzazione periferica senza sapere prima che cosa è rimasto di sua competenza e senza avere organizzato i suoi Ministeri in funzione di quelli che sono i compiti che gli sono rimasti. Soltanto allora — ripeto — lo Stato potrà pensare all'organizzazione periferica; mi pare pertanto che il ragionamento è, o dovrebbe essere, almeno a mio avviso, esattamente il contrario. Non si possono organizzare gli uffici periferici — lo ripeto ancora una volta — senza sapere che cosa rimane allo Stato e come si organizza il potere centrale per espletare poi le funzioni rimastegli in periferia.

Inoltre, per quanto riguarda la Regione siciliana — e qui mi riferisco alla specialità della sua situazione — gli uffici statali che possono rimanere da noi non possono che essere ridotti — come ho già detto — a quelli che attengono al settore di stretta ed esclusiva competenza statale. Infatti, a differenza delle Regioni a statuto ordinario, e in parte anche a differenza delle altre Regioni a statuto speciale, nella Regione siciliana — e questa è una caratteristica peculiare del suo Statuto, che specificamente lo stabilisce nell'articolo 20 — il Governo della Regione (Presidente e assessori) esercita i poteri amministrativi nei settori per i quali la Regione stessa ha competenza legislativa (articoli 14, 15 e 17); per gli altri settori per i quali non ha competenza legislativa, e quindi competenza amministrativa propria, la Regione siciliana esercita i poteri dello Stato, delle amministrazioni statali (poteri amministrativi ovviamente) su direttiva del Governo nazionale, ma attraverso il Governo della Regione siciliana stessa. Quindi, Presidente e assessori hanno una potestà am-

ministrativa propria, diretta in ordine a quelle materie per le quali la Regione ha competenza legislativa; hanno una competenza ed esercitano una attività amministrativa non delegata ma decentrata istituzionalmente, per tutte quelle materie in cui la Regione siciliana non ha competenza esclusiva, concorrente o integrativa. Lo Statuto della Regione siciliana prevede inoltre che il Governo della Regione risponda all'Assemblea regionale — ed è logico — per quanto riguarda l'esercizio delle competenze amministrative connesse con le proprie competenze legislative, e al Governo dello Stato per quanto riguarda l'esercizio dell'attività amministrativa decentrata istituzionalmente.

Ed allora, ogni qualvolta nel testo del disegno di legge n. 114 si parla di trasferimento e di delega delle funzioni, noi dobbiamo dire, come Regione siciliana, che la parola « delega » a noi non riguarda e che, quindi, per quanto concerne la Regione siciliana, bisognava, quanto meno, precisare che valgono invece le disposizioni del suo Statuto. Anche se non è detto, infatti, che a ciò si voglia giungere, una legge ordinaria non può modificare il nostro Statuto; anche in questo caso però noi vogliamo richiamare l'attenzione degli onorevoli membri di questa Commissione e soprattutto del suo Presidente, sul rispetto della specialità di alcune situazioni che non possono essere appiattite o coinvolte comunque in una legge di delegazione, nella quale di queste situazioni differenziate non si tiene alcun conto, tranne — e meno male che sia così — per quanto riguarda il modo di realizzare le norme di attuazione: per quanto riguarda la nostra Regione c'è il riferimento specifico all'articolo 43 e per quanto riguarda le altre Regioni vi sono i riferimenti specifici agli articoli corrispondenti dei rispettivi statuti speciali.

La delega per l'emendamento, pertanto, per noi non ha alcun significato, se non nel senso che abbiamo detto poco fa per quanto riguarda gli uffici; non significa giuridicamente niente perchè il Governo è già autorizzato dagli Statuti e dalla Costituzione a dare alle Regioni a statuto speciale le norme

di attuazione; non può essere riferibile a noi per quanto riguarda il problema della delega delle materie che non rientrano nelle competenze della Regione.

Per fortuna, non abbiamo più bisogno in questa sede, dato il testo approvato dal Senato, di procedere ad un chiarimento in ordine alle norme di attuazione; nel primo testo della Commissione affari costituzionali del Senato era detto infatti che il trasferimento di funzioni statutarie alle Regioni a statuto speciale sarebbe stato attuato con decreti legislativi, con la stessa procedura, cioè, finora seguita per il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni relative a materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione; e non si faceva alcun cenno, per le Regioni a statuto speciale, alle particolari procedure previste dai rispettivi Statuti.

Questo punto, al quale ci eravamo opposti decisamente, è stato però corretto nel nuovo testo della Commissione, nel quale si faceva riferimento alle procedure statutariamente stabilite, come mezzo per il trasferimento, alle Regioni e province ad autonomia speciale, delle competenze ad esse attribuite. Ed ora, nel testo approvato dal Senato questo punto è stato ulteriormente chiarito e ribadito: ma qui, subito dopo, viene specificato che il trasferimento delle funzioni verrà attuato mediante trasferimento degli uffici, dei servizi e del personale dello Stato regolando, ove occorra, i relativi rapporti finanziari. A questo punto, onorevole Presidente, la materia diventa scottante per noi delle Regioni a statuto speciale: è chiaro però che io parlo soprattutto per la mia Regione. Innanzi tutto, anche se è stato fatto salvo il modo, attraverso la Commissione paritetica, cosa significa l'imperativo: « dovrà essere completato il trasferimento (che riguarda il Governo) mediante trasferimento dei servizi e del personale dello Stato »? Devo dire peraltro che il testo che il Governo aveva presentato al Senato non era imperativo, in quanto in esso era detto « potrà ». Ho qui davanti a me tale testo che ritengo opportuno rileggere, dato che siamo qui anche per avere dei chiarimenti; in esso

si legge: « D'intesa con le Regioni a statuto speciale e le provincie rispettivamente interessate potrà essere ad esse trasferito il personale statale delle amministrazioni centrali, nel limite del contingente corrispondente alle funzioni delegate, provvedendosi contestualmente alle relative riduzioni degli organici delle amministrazioni statali interessate ». Ora, invece, sembrerebbe che, fatta salva la paritetica, si trasferisca questo personale *tout court*, essendo eliminato dal testo attuale il concetto di possibilità. L'espressione « potrà » infatti significava che tale personale poteva anche non essere trasferito nel caso in cui le Regioni a statuto speciale non ne avessero bisogno. A questo proposito, ho citato la volta scorsa — ed il presidente Oliva lo ricorderà — il caso della Regione siciliana, per esempio, in materia di lavori pubblici. Infatti, non essendo stati trasferiti all'inizio gli uffici del Genio civile ed il relativo personale alla Regione siciliana, questa ha dovuto assumere oltre mille persone per l'esecuzione delle sue opere pubbliche; adesso, dopo 25 anni, non si può certo dire, *tout court*, che viene trasferito il personale del Genio civile, oltre agli uffici. Vi è un problema umano, un problema sociale, un problema anche di organizzazione interna nostra che dovremo esaminare: ma è evidente che questa è tutta un'altra questione, un altro aspetto. Giuridicamente, però, non ci si può dire: passano le funzioni, passano gli uffici, passa il personale. È quasi un atto di imperio e senza neppure quel trasferimento al contingentamento, che comunque è un contenimento delle eventuali esigenze dello Stato e della Regione in questa materia. Non so il motivo per il quale il testo presentato dal Governo sia stato cambiato: comunque, è proprio il paragone fra i due testi che fa sorgere in noi preoccupazioni quali quelle che sto sottoponendo alla vostra attenzione.

Ma c'è di più. C'è che mentre il testo presentato dal Governo prevedeva la sistemazione finanziaria, prevedeva cioè che il Governo nazionale trasferisse alle Regioni anche una quota delle somme necessarie per pagare il personale trasferito, l'attuale testo approvato dal Senato non prevede alcuna

disposizione al riguardo. Nel testo originario presentato al Governo era detto chiaramente: « Verranno in conseguenza (del trasferimento) indicati i mezzi per fare fronte alle spese relative, provvedendo alla corrispondente soppressione dei capitoli del bilancio dello Stato ». Mi si può dire che nella prima parte dell'articolo 8, della legge n. 281 del 1970, per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario è previsto un trasferimento di somme nella quota generale per il loro finanziamento; ma noi Regioni a statuto speciale non rientriamo in quelle previste da detto articolo. Ed allora, a noi le somme per pagare questo personale, che — si dice — « viene trasferito alle Regioni » chi le dà?

Era chiara la norma precedente: è ambigua — ma chiarissima per le cose che al riguardo ci hanno detto al Ministero del tesoro — la dizione « ove occorra ». Tale dizione — così ci è stato detto — è stata inserita, a salvaguardia di non so che cosa, perchè la Regione siciliana in base all'articolo 36 del suo Statuto ha delle entrate stabilite; anche se, tra Corte costituzionale e circolari interpretative del Ministero delle finanze, eccetera, si è cercato di restringerle sempre più la portata, si afferma che a noi non occorre che lo Stato dia altri finanziamenti perchè la Regione siciliana deve far fronte a tutte le esigenze con quello che, in base all'articolo 36, le ha dato lo Statuto.

Così abbiamo fatto il conto che, secondo questo sistema, alla Regione siciliana dovrebbero essere trasferiti non meno di 3.000 dipendenti; non parliamo poi del personale delle finanze perchè è noto che in Sicilia ci sono uffici finanziari che lavorano solo per la Regione, cosicchè, se anche i dipendenti di questi uffici passano alla Regione, credo che avremmo un ulteriore onere di una quarantina di miliardi oltre quelli riflessi; possiamo quindi dire che è stata istituita la Regione siciliana per spese correnti e non per investimenti e per lo sviluppo economico del nostro Paese. Dimostriamo le nostre preoccupazioni perchè questo testo, così come è venuto fuori, un po' migliorato in alcune cose, ma, a nostro avviso, peggiorato in altre, non ci può lasciare tranquilli, inquadrandosi tra

l'altro questo problema del finanziamento in quello che ho indicato a monte; la difficoltà della risoluzione definitiva dei problemi relativi ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana in ordine alla insorgente riforma tributaria: cambio della dizione e della sostanza di alcuni tributi. Per cui siamo in una fase di transizione che non è quella stabilita per le altre Regioni, in una fase di identificazione delle vecchie dizioni con le nuove che comunque ha già portato ad una riduzione delle entrate della Regione siciliana pur in un regime che viene definito transitorio.

Parliamo ora di un problema che riguarda ancora il tema della spesa; non soltanto nel comma quarto si parla del trasferimento di uffici periferici dei servizi e del personale oltre che delle attribuzioni, per quanto riguarda le materie spettanti alle Regioni, ma vi è poi successivamente (nel comma settimo) il riferimento alle funzioni trasferite alle Regioni ordinarie in base alla legge numero 281; funzioni che vengono ora trasferite anche alle Regioni differenziate ove ad esse non siano state già attribuite dai rispettivi Statuti. Contestualmente a tale trasferimento, è detto nella norma alla quale mi riferisco, si provvederà ai relativi trasferimenti di uffici e di personale ed alle correlative riduzioni degli organici delle Amministrazioni statali interessate. Siamo d'accordo che per alcune materie previste dall'articolo 117 della Costituzione che non sono di competenza della Regione siciliana, ci sia un trasferimento di uffici a quest'ultima, ma in questo caso non è assolutamente pensabile che si possano trasferire anche gli oneri relativi, e non so come ci comporteremo se si vorrà insistere da parte del Governo nazionale in questo orientamento a dare personale e non dare soldi. Si può dire che è materia di nostra competenza l'amministrazione del nostro personale; ma in questo caso si tratta di materie che non sono di competenza della Regione siciliana, a termini del suo Statuto; materie o submaterie che siamo ben lieti di avere come le Regioni a statuto ordinario, ma delle quali evidentemente non siamo affatto lieti di addossare l'onere all'erario della Regione siciliana.

Dobbiamo a questo punto affermare chiaramente alla presenza della Commissione e dei rappresentanti delle altre Regioni a statuto speciale, che non abbiamo chiuso gli occhi, ma, anche se ciò può costituire un nostro torto, abbiamo sonnecchiato per quanto riguarda l'articolo 40 del nostro Statuto, il quale prevede che le differenze valutarie delle rimesse degli emigrati, del turismo, dei noli iscritti nei compartimenti marittimi della Regione, spettano alla Regione siciliana attraverso una camera di compensazione da istituire presso il Banco di Sicilia. Ci possiamo rendere conto dei problemi che l'attuazione di questa norma implicherebbe; ma, se lo Stato o il Parlamento fanno il discorso della globalità degli oneri per quanto riguarda la Regione siciliana, rispondiamo che la globalità riguarda allora tutto lo Statuto in tutti i suoi articoli attraverso i quali la Regione deve ricevere cespiti per fare fronte ai suoi compiti così come previsto dall'ordinamento regionale. È un discorso che ci porterebbe lontano; se lo si vuole fare lo si faccia, lo respingeremo da una parte, e vuol dire che pretenderemo anche una più attenta applicazione di tutte le norme finanziarie che riguardano la nostra Regione.

Per quanto riguarda il problema dell'indirizzo unitario, è chiaro che nel caso di materie in cui la Regione siciliana esplica una attività amministrativa in settori di competenza statale, lo stesso Statuto dice che il Governo deve darne le direttive. Siamo d'accordo nel ritenere che il Governo significhi il Consiglio dei Ministri, un organo collegiale comunque, mai un singolo ministro o una singola Amministrazione.

C'è un altro problema; queste indicazioni, queste funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni cosa vogliono significare? Va bene se riguardano l'attività amministrativa decentrata, ma non certo l'attività amministrativa propria. Abbiamo riscontrato, e anche su questo ci potrà dare spiegazioni il senatore Agrimi, che il testo proposto dal Governo in Commissione, si riferiva alle « funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni a statuto ordinario »;

queste due ultime parole sono scomparse invece dal testo approvato dal Senato.

M O D I C A, *senatore*. Sono emendamenti della maggioranza.

F A S I N O. Sono molto dolente di questo, onorevole senatore. Io sono un deputato regionale e non faccio questioni di maggioranza o minoranza. Attualmente sono il Presidente dell'assemblea, prima ero il Presidente della Regione. È mio dovere svolgere il compito affidatomi e hanno fatto male quei colleghi della maggioranza che hanno voluto o consentito questo, ed essi daranno spiegazioni in altre sedi oltre che in quella regionale. Non comprendiamo per quale motivo qui non si parli di Regione a statuto ordinario. Se il testo del Governo non avesse specificato « Regioni a statuto ordinario, il problema forse non sarebbe sorto dato che abbiamo chiarezza di dizione nel nostro Statuto; è chiaro invece che così quanto meno sorgono degli interrogativi, delle preoccupazioni da parte nostra. Non possiamo accettare, come Regioni a statuto speciale, indirizzi amministrativi per quanto riguarda le nostre competenze esclusive che già esercitiamo con i limiti derivanti dalla Costituzione e dai principi generali delle leggi dello Stato. Al di là di questo, quali sono gli indirizzi unitari, quelli che possono nascere da competenze statali? Non abbiamo mai discusso delle competenze dello Stato in ordine al Mercato comune europeo; abbiamo discusso circa la esecuzione delle norme comunitarie, ma è un'altra cosa! Attraverso il disegno di legge che il senatore Oliva conosce e che abbiamo già presentato, intendiamo porre in discussione e disciplinare i rapporti tra Stato e regioni in materie su cui sono ad un tempo competenti la CEE e le Regioni; ciò affinché queste ultime partecipino non già soltanto alla gestione esecutiva ma anche alla formazione delle direttive che esse poi dovranno applicare.

Per ciò che concerne la programmazione, sotto il profilo di principio nessuno ha mai negato che sia di competenza dello Sta-

to, che spetti unitariamente allo Stato, ma noi, come Regione in genere, ed a statuto speciale in particolare, abbiamo posto il problema del rapporto tra Stato e Regione in sede di programmazione; è inutile però che affrontiamo in questa sede questo discorso che ci porterebbe molto lontano; avevamo detto anche come volevamo partecipare alla modifica della struttura del CIPE con la legge sulle procedure della programmazione e non come semplice situazione di fatto nei rapporti tra le Regioni, il Ministro del bilancio ed il CIPE. Comunque, è chiaro che queste direttive di carattere unitario non possono riguardare le materie sulle quali le Regioni a statuto speciale con autonomia più forte, hanno competenza esclusiva.

Sorge poi un altro problema; chi li attua questi indirizzi unitari? Per la Regione siciliana non si pone il problema del Commissario di Governo, che non abbiamo. Gli articoli 20 e 21 del suo Statuto sono chiarissimi; è il Presidente della Regione siciliana che in Sicilia rappresenta il Governo dello Stato e questa è un'altra particolarità che caratterizza la nostra autonomia. È chiaro che il passaggio all'applicazione degli eventuali indirizzi unitari per ciò che riguarda le competenze dello Stato, non della Regione, in Sicilia non può che spettare al Presidente della Regione in quanto rappresentante del Governo dello Stato, e a nessun altro organo, meno che mai al Commissario dello Stato. Già l'assessore Mattarella ed anche io in altre occasioni abbiamo chiarito la differenza che esiste tra il Commissario dello Stato nella Regione siciliana e il Commissario di Governo nelle Regioni a statuto ordinario.

Queste sono alcune delle preoccupazioni che manifestiamo sotto il profilo dell'ossequio alla specialità, alla particolarità del nostro Statuto.

Vorrei soltanto aggiungere un'ultima annotazione che è stata già illustrata ampiamente dall'assessore Mattarella; riteniamo sia giunto il momento — per quanto riguarda appunto i quesiti che ci sono stati posti in questa indagine conoscitiva sia pure in occasione del riordinamento dell'amministrazione dello Stato — che il problema dei rap-

porti tra Stato e Regione, tra corpi legislativi dello Stato e delle Regioni non venga più oltre lasciato alla buona volontà dei ministri, per quanto riguarda il Governo, e alla volontà, non certamente diversa, per quanto riguarda gli organismi parlamentari; è necessario che tali rapporti siano specificati attraverso forme vincolanti. Un'indicazione l'abbiamo data con la legge voto per quanto riguarda i problemi del MEC; ne daremo anche altre perchè, onorevole Presidente, è vero che noi veniamo in questa Commissione così gentilmente invitati ed affettuosamente accolti, ma qual'è l'incidenza effettiva delle nostre affermazioni sull'attività parlamentare? Stiamo notando ed abbiamo manifestato, credo, preoccupazioni fondate, per quanto riguarda l'articolo 1 del disegno di legge n. 114; è già un fatto molto positivo che ci si dia la possibilità di esporre le nostre opinioni, di manifestare anche democraticamente con molto rispetto, questo si capisce, i nostri dissensi, ma poi vorremmo che oltre ad essere uditi fossimo ascoltati con una valutazione critica anche da parte di chi è preposto ad una funzione diversa dalla nostra. La valutazione critica significa « queste cose non le abbiamo accolte per questi motivi: perchè sono infondate le vostre preoccupazioni, perchè non sono possibili alcune realizzazioni, perchè non avete interpretato bene le cose che noi pensiamo, perchè le cose stanno in questo modo anzichè in un altro »; anche noi siamo persone ragionevoli!

Bisognerebbe però che tutta questa questione si evidenziasse, perchè anche noi dobbiamo rendere conto, non soltanto ai nostri corpi assembleari, ma anche ai nostri corpi elettorali, di come abbiamo esercitato il nostro mandato di esponenti delle Regioni a statuto speciale, di esponenti della Regione siciliana.

E concludo, Presidente, ringraziandoLa della pazienza con la quale mi ha ascoltato e sottolineandoLe ancora una volta il carattere veramente dirimente che ha per noi la applicazione non solo delle norme di attuazione in generale, ma dei problemi insorti dall'applicazione della riforma tributaria, cioè del problema che riguarda le norme di

attuazione in materia finanziaria. In esso rientra anche questa nuova posizione del Governo dello Stato, per noi inaccettabile, di scaricare oneri — che non ci potranno mai competere — in ordine al pagamento del personale del quale eventualmente (o perchè per materia di nostra competenza, o per materia di cui, non avendone noi competenza, lo Stato ci voglia trasferire la competenza) dovessimo avere comunque bisogno in ordine all'esplicazione delle nostre funzioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Fasino della sua pregevole esposizione e chiedo al senatore Agrimi se intenda dire subito qualcosa in argomento, oppure voglia riservarsi d'intervenire nel seguito della discussione.

AGRIMI, senatore. Preferisco riservarmi d'intervenire dopo aver ascoltato gli altri rappresentanti regionali.

PRESIDENTE. Desidero porre l'accento sul richiamato settimo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114, perchè esso è fondamentale, anche se nell'ordinamento della materia è risultato un po' in ombra. Il testo recita testualmente:

« Nel trasferimento e nella delega di funzioni alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei commi precedenti, saranno, di regola, comprese tutte le funzioni amministrative che sono state o saranno trasferite o delegate alle Regioni a statuto ordinario a norma della legge 16 maggio 1970, n. 281, e a norma della presente legge, provvedendosi contestualmente ai relativi trasferimenti di uffici e personale e alle correlative riduzioni degli organici delle amministrazioni statali interessate ».

A parte i problemi concreti di finanziamento, che sono inevitabili ed impliciti, il concetto ispiratore di questo comma è che, in sede di riordinamento dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, venga eliminato ogni motivo per mantenere funzionanti nelle Regioni a statuto speciale uffici statali ormai scomparsi (o destina-

ti a scomparire) nelle Regioni a statuto ordinario, con conseguente conservazione di corrispondenti uffici statali presso le Amministrazioni centrali in materie e per competenze trasferite alle Regioni ordinarie.

COMELLI. Anche da parte mia desidero ringraziare il Presidente senatore Oliva per questa convocazione, che vede qui riuniti i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale. Per noi assume un preciso significato il fatto di essere convocati distintamente dalle Regioni a statuto ordinario ed anche di questo le siamo grati.

A questo proposito, come diceva l'onorevole Fasino, le Regioni a statuto speciale, specie in quest'ultimo anno, hanno avuto ripetuti momenti di preoccupazione in relazione a certe tendenze che via via si stavano manifestando, vuoi a livello di Governo, vuoi anche a livello di Parlamento, e diciamo anche a livello burocratico.

Desidero precisare che le Regioni a statuto speciale hanno fin qui partecipato a tutte le riunioni interregionali, senza mai avanzare particolari rivendicazioni sui problemi oggetto della convocazione, proprio con piena disponibilità, comprendendo che vi sono problemi che coinvolgono tutte le Regioni e, quindi, anche quelle a statuto speciale. In queste riunioni, però, abbiamo avuto qualche motivo di preoccupazione ed anche di delusione e di contrasto, specie nei confronti dei rappresentanti del Governo. Devo invece dire che lo stesso non si è verificato con il Parlamento che si è mostrato sensibile ai problemi regionali, e ciò sia nelle precedenti riunioni, svoltesi presso questa Commissione (e di questo desidero darLe atto) sia nelle occasioni di contatto avute con la Camera dei deputati. Ricordo, a questo proposito, che la Commissione affari costituzionali della Camera, con riferimento ad un tema di notevole rilevanza (sulle direttive della CEE), ci ha dato la sensazione di prestare ascolto alle nostre osservazioni.

I motivi di preoccupazione sono di ordine generale: alcuni riguardano tutte le Regioni; altri riguardano le Regioni a statuto speciale. Anche per brevità non ripeterò

molte cose che, con sufficiente ampiezza, l'onorevole Fasino ha già detto e mi richiamo quindi a quanto egli ha fatto presente.

Abbiamo assistito, specie dopo la presentazione del penultimo governo Rumor, ad un impegno da parte del Governo notevolmente aperto verso la collaborazione con tutte le Regioni. Abbiamo anche notato, in sede di Commissioni interregionali, una conseguente apertura da parte dei rappresentanti di Governo. Purtroppo, però, tale apertura è mancata da parte di alcuni Ministeri. Nessuno scandalo se fra questi è compreso quello del Tesoro: comprendiamo, specie in questi momenti, certe preoccupazioni. Però non abbiamo trovato disponibilità da parte dei rappresentanti del Ministero competente; abbiamo addirittura constatato che i problemi che riguardavano le competenze delle Regioni, come, per esempio, è accaduto per la legge sulla zootecnia, venivano ignorati. Comunque, abbiamo combattuto la nostra battaglia ed alla fine, dopo diversi dibattiti, abbiamo espresso un chiaro orientamento.

Vorremmo ribadire questo senso di preoccupazione, non certo, come diceva l'onorevole Fasino, per una formale rivendicazione di competenze: forse le Regioni di competenze ne hanno anche troppe; assistiamo, specie in questi ultimi tempi, ad una spinta notevole ad affidare alle Regioni competenze statali. Non facciamo perciò questione di competenze e siamo i primi a dire che un certo coordinamento si impone a livello di Governo centrale. Siamo convinti di questo e siamo parimenti convinti che la politica di riforme, vuoi grandi, vuoi piccole, e la stessa programmazione del Governo nazionale, non sono possibili e non possono trovare attuazione se non attraverso la valorizzazione delle Regioni.

In sostanza, la riforma regionale non è stata voluta da tutti i partiti con la stessa intensità: comunque tale riforma è stata attuata e bisogna che lo Stato ne prenda atto.

Il fatto della costituzione della presente Commissione sta a dimostrare che siamo su questa linea e vorrei ribadire che su questa strada non possiamo fermarci o torna-

re indietro (a qualche tentativo già abbiamo assistito), ma dobbiamo invece andare avanti. Ne siamo convinti anche perchè viviamo ogni giorno i problemi, qualche volta molto più da vicino, dei nostri stessi parlamentari, ai quali peraltro siamo sinceramente legati. Comunque, ormai sul livello regionale si creano le tensioni politiche più varie. Ripetiamo perciò che Governo e Parlamento non devono fermarsi su questa strada, se vogliamo realizzare una effettiva riforma e dare una soluzione ai problemi del nostro Paese.

Abbiamo visto talune remore del Governo, qualche tiepidezza o scarsa considerazione, nei riguardi degli aspetti giuridici di talune competenze attribuite alle Regioni a statuto speciale. Non voglio che la mia affermazione appaia ingiusta verso un apparato al quale dobbiamo essere grati per il lavoro svolto in passato ed anche nel presente: ma mi riferisco ad alcuni settori anche preminenti, dello stesso apparato dello Stato, da parte dei quali c'è stata una ridotta disponibilità ad applicare la riforma regionale.

Colgo quindi l'occasione dell'odierno incontro con gli onorevoli rappresentanti di questa Commissione per far presente e sottolineare queste preoccupazioni.

Pertanto, riconfermando quanto ho detto prima, vorrei che di questo Ella, onorevole Presidente, si rendesse interprete anche presso il Governo che uscirà da questa crisi, che speriamo possa essere breve.

In problema è troppo rilevante perchè vi siano delle pause, delle attese o delle tiepidezze. In linea generale ricordo che notevoli miglioramenti sono stati introdotti a problemi e ad aspetti che erano sfuggiti nel testo del disegno di legge n. 117; purtroppo non possiamo non sollevare alcune riserve, che sono le stesse già esposte dall'onorevole Fasino. Pertanto, anche la nostra Regione si riserva di precisare meglio, con una memoria scritta da sottoporre a questa Commissione, il proprio punto di vista sulle questioni in trattazione.

Anche noi abbiamo il problema delle norme di attuazione. Dopo l'istituzione della nostra Regione (che ormai, come Ella sa, conta una decina di anni di attività), l'iter

per la predisposizione delle norme di attuazione, è stato molto rapido con risultati soddisfacenti per entrambe le parti (Governo e Regioni); ora però ci troviamo, con nostra sorpresa, di fronte ad un testo concordato dalla Commissione paritetica che è fermo da oltre un anno. Mi auguro che Ella, signor Presidente, si renderà interprete di questa nostra attesa, anche perchè ci troviamo in grave difficoltà dal momento che competenze di cui già godono le Regioni a statuto ordinario, non sono ancora state attribuite alle Regioni a statuto speciale.

Bastano due esempi, credo, per dare il senso della situazione di disagio e delle accuse che ci vengono rivolte in questi giorni. Sono reduce da una riunione di un Consiglio regionale durante la quale i dipendenti dell'ENALC e di altri istituti hanno invaso la parte riservata al pubblico per la prima volta con cartelli e accusando la Regione di scarsa volontà politica per l'emanazione delle norme di attuazione. L'altro esempio riguarda la sanità: i medici provinciali sono ancora alle dipendenze dello Stato. Com'è noto, andiamo incontro alla riforma dell'assistenza ospedaliera, e ci troviamo nella situazione anomala per cui non sappiamo se possiamo o meno disporre di quegli uffici e di quel personale.

Ella avrà capito che uno dei problemi più gravi è quello finanziario, la cui rilevanza è stata sottolineata dal direttore generale della Ragioneria. Bisogna, però, che questi problemi vengano avviati a soluzione così come sono stati risolti per altre Regioni a statuto speciale. A questo proposito desidero precisare che, fermo restando il contenuto del disegno di legge n. 114, fermo restando il richiamo di cui all'articolo 1 riguardante la salvaguardia della procedura prevista dal nostro Statuto sulle norme di attuazione (e non si sarebbe potuto prevedere una procedura diversa, perchè si sarebbe caduti in un vizio di illegittimità costituzionale), noi riteniamo tuttavia che la norma così com'è formulata porti alla conclusione che debba essere completato il trasferimento per settori organici mediante il trasferimento degli uffici periferici.

Ora, soddisfatti per la procedura prevista, siamo del parere che non si possa con

il disegno di legge operare il trasferimento in blocco, automatico, degli uffici, dei servizi e del personale. Ci siamo dati anche noi una struttura, ad esempio nel settore dei lavori pubblici, grosso modo simile a quella dello Stato. Pertanto, salvo qualche eccezione, non abbiamo bisogno di altro personale, in quanto l'aumento degli organici verrebbe a creare una situazione di grave appesantimento. Anche a questo riguardo, deve per noi valere quanto il nostro Statuto prevede, cioè il ricorso all'istituto del comando. Riteniamo utile e opportuno che la Regione possa attingere al personale dello Stato, entro certi limiti, attraverso la procedura del comando, che fino a questo momento è quella che ha funzionato anche in altri casi, fatta eccezione per il personale del Ministero dell'agricoltura che in forza delle norme di attuazione è stato trasferito in blocco (cosa che noi abbiamo accettato) con lievi ristrutturazioni.

Pertanto, ripeto, noi riteniamo che non possa essere applicata la norma del passaggio in blocco dei dipendenti degli uffici dello Stato, ma debba essere invece seguita la procedura prevista dal nostro Statuto.

Quanto alla funzione di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa, nella nostra bozza sulle norme di attuazione prevediamo che tale funzione valga per la competenza concorrente, di cui all'articolo 5 dello Statuto, perchè, per quanto riguarda quella primaria (e mi riferisco all'articolo 4) ci vengono posti solo i limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali dello Stato. Quindi, la funzione di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa, che viene attribuita allo Stato, credo che per le Regioni a statuto speciale non possa essere accolta per quanto concerne le materie oggetto di competenza esclusiva.

Vi è un altro punto che ci interessa, ed è la parte finanziaria. Alla lettera f) dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 troviamo una norma che è la logica conseguenza delle premesse. Riteniamo che per le Regioni a statuto speciale per le quali non è ancora avvenuto il trasferimento delle compe-

tenze non possa essere prevista la soppressione dei relativi capitoli del bilancio di previsione vista la soppressione dei relativi capitoli di bilancio di previsione della spesa dello Stato. In sostanza, noi vogliamo che venga prima risolta la questione finanziaria riguardante gli oneri relativi alle competenze che verranno trasferite, dopo di che potranno anche essere soppressi certi capitoli. Ma evidentemente non possiamo ammettere che ciò avvenga prima della soluzione del problema più rilevante delle nostre norme di attuazione, anche perchè una certa interpretazione ricavata dai contatti avuti presso il Ministero del tesoro ci porta a ritenere che una tale soppressione sarebbe oltretutto dannosa e potrebbe avere conseguenze sui nostri bilanci, che a giudizio degli esperti potrebbero essere passivi anche nella misura del 50 per cento.

Per concludere, signor Presidente, riservandomi di meglio formulare altre considerazioni nella memoria che presenterò, faccio presente che le Regioni a statuto speciale hanno concordato di costituirsi in un pacifico collegio di difesa delle loro competenze. Ci siamo astenuti dal farlo fino a questo momento perchè non volevamo assumere la posizione di chi dichiara la guerra. Noi, infatti, non vogliamo la guerra ma la pace; però vi sono alcuni punti sui quali non possiamo transigere. La prego di tener presente che le mie dichiarazioni sono unanimemente condivise dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia e credo che rispecchino anche il pensiero delle altre Regioni.

Le Regioni a statuto speciale, unitamente a quelle a statuto ordinario, continueranno a collaborare, ma vi sono problemi che riguardano aspetti costituzionali sui quali evidentemente non può esservi dubbio di interpretazione. Vogliamo, quindi, operare in maniera coordinata tra noi anche per avere la possibilità di offrire alla Commissione e agli organi del Governo il punto di vista delle Regioni a difesa di ciò che abbiamo il dovere di difendere, ma nel contempo anche per attuare una piena collaborazione con gli organi dello Stato. Sono convinto che non manchi la volontà per fare questo e che le nostre dichiarazioni vengano inter-

pretate in senso costruttivo. Diversamente ci troveremo soffocati da ricorsi alla Corte costituzionale, strada questa, che non vogliamo intraprendere.

Quindi, faremo presente singolarmente e collegialmente il pensiero delle Regioni, specialmente sui problemi che ci possono vedere uniti. La prego, signor Presidente, di volere valutare il mio intervento in termini costruttivi, non di cruda rivendicazione, che non è nel nostro sistema e nella nostra volontà.

PRESIDENTE. La ringrazio. Ma in questa linea di coordinamento e di collaborazione con noi, non avete mai provato a stendere un nuovo testo o le proposte di modifica all'articolo 1 del disegno di legge n. 114?

COMELLI. Ho l'impressione che arriveremo a questo.

PRESIDENTE. Cercate di farlo presto, se questa Commissione deve tenerne conto: perchè è vero che ognuno deve svolgere il suo lavoro, ma ormai siete anche voi inseriti — in qualche modo — nell'attività legislativa del Parlamento, per cui potrebbe essere utile conoscere un vostro pensiero organico in argomento.

Vogliate rendervi conto che questa Commissione, nella preoccupazione di arrivare in tempo con le sue deduzioni, vorrebbe concludere questo aspetto del suo lavoro il più presto possibile, perchè è augurabile che, superata l'attuale crisi di Governo, la Camera inizi subito l'esame del testo approvato dal Senato. In quel momento è necessario che il pensiero espresso dalla nostra Commissione, come eco e come consenso (lo spero) delle vostre osservazioni, sia pronto ad essere comunicato agli onorevoli colleghi della Camera.

COMELLI. Non so se sarà possibile predisporre un unico testo oppure testi distinti, giacchè le posizioni delle varie Regioni non sono del tutto coincidenti.

PRESIDENTE. Può ben darsi che, nella riorganizzazione della materia, sembri

opportuno preparare un articolato distinto per le varie Regioni a statuto speciale. Anche questo fa parte dell'auspicata collaborazione, e non contrasta con quanto vi chiedo.

G H I L A M I. Non posso che ricollegarmi a quanto precedentemente detto in questa sede dall'onorevole Contu, che avrebbe voluto partecipare all'odierna riunione ma che ne è stato impedito da ragioni inerenti al suo ufficio, nonchè alle memorie a suo tempo inviate dalla Giunta e dal Consiglio regionale sardi.

Tanto le esposizioni orali che le memorie scritte della nostra Regione sono state tutte improntate da una preoccupazione che mi pare sia stata espressa dalle altre Regioni a statuto speciale che, cioè, da parte del potere centrale si siano modificate le concezioni originarie cui gli Statuti delle Regioni a statuto speciale si ispirano.

Credo che, per tutti, il presidente Fasino abbia parlato a lungo di questo problema e di conseguenza, io ne accennerò solamente; le norme di attuazione — in definitiva — sono state usate dal Governo per forzare l'autonomia delle nostre Regioni. La giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso un'interpretazione restrittiva della norma, ha anche essa contribuito ad amputare l'autonomia speciale delle nostre Regioni.

Vorremmo soltanto riconfermare qui che l'autonomia regionale sarda trova il suo fondamento nell'articolo 116 della Costituzione, che garantisce alla Sardegna forme e condizioni particolari di autonomia, concretatesi nello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 3.

Pertanto, la stessa efficacia costituzionale dello Statuto impone al Governo centrale ed allo Stato, che è chiamato a curare, quale primo destinatario delle norme costituzionali, il perseguimento dei fini indicati dal costituente, e fra questi quello della tutela e sviluppo delle autonomie regionali, l'obbligo sia di porre in essere gli adeguati strumenti giuridici idonei alla concreta realizzazione delle norme statutarie sia, correlativamente, di non adottare iniziative che possano in alcun modo ledere le specialità ed

i contenuti dell'autonomia medesima e che, perciò stesso, si rivelerebbero illegittime.

L'assolvimento degli obblighi anzidetti esige che lo Stato, nell'adozione di provvedimenti che possono riflettersi sui contenuti delle autonomie speciali, agisca d'intesa con le Regioni interessate, anche perchè a queste la Costituzione ha attribuito una posizione particolare nel quadro dell'organizzazione della Repubblica, e dato una personalità giuridica di grande rilevanza, con poteri di autodisciplina che, in talune materie, hanno carattere di esclusività. Tant'è che lo stesso costituente, nel dettare la procedura per l'emanazione delle norme di attuazione ha previsto la predisposizione delle stesse da parte di una Commissione paritetica Stato-Regione, nonchè l'acquisizione al riguardo del parere del Consiglio regionale.

Conseguentemente, i provvedimenti con i quali vengono trasferite alle Regioni a statuto speciale le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, e quelli con cui è delegato alle Regioni stesse l'esercizio di funzioni amministrative in altre materie, non possono non essere sempre adottati previa intesa con le Regioni interessate.

In tal modo, peraltro, ci si è già comportati con la previsione di delega nel contesto del gruppo di norme di attuazione in corso di approvazione ed intesa ad attribuire alla Regione sarda l'esercizio delle funzioni amministrative già attribuite alle Regioni ordinarie.

Non si vede quindi per quali motivi, all'atto del conferimento di ulteriori deleghe amministrative, ci si vorrebbe discostare dalla procedura così instaurata.

La tutela della specialità dell'autonomia regionale impone:

a) che tutte le funzioni amministrative del cui esercizio la Regione è titolare ai sensi dell'articolo 6 dello Statuto speciale vengano ad essa trasferite entro un determinato periodo di tempo (e in tal senso dispone l'articolo 1 del ricordato disegno di legge n. 114), onde vivificare in concreto l'autonomia stessa;

b) che l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie elencate nell'artico-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

24° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1974)

lo 5 dello Statuto venga analogamente attribuito per delega alla Regione;

c) ancora, che l'esercizio delle funzioni amministrative in materie « connesse » a quelle in cui la Regione ha competenza legislativa (articoli 3, 4, 5 e 46 dello Statuto) venga egualmente delegato alla Regione.

In base a quanto già osservato in precedenza, le deleghe di cui sopra, costituendo oltretutto una « attuazione » dell'articolo 6 dello Statuto, devono necessariamente aver luogo con la procedura di cui all'articolo 56 dello Statuto stesso.

Definito, con i trasferimenti e le deleghe sopraccennati, il quadro delle attività esercitate dalla Regione sarda, sorgerà l'esigenza di una verifica della completa corrispondenza dello Statuto alle attività predette, soprattutto in relazione a quelle il cui esercizio è previsto (per delega) al fine preciso di parificare le competenze amministrative della Regione sarda con quelle delle Regioni ordinarie nelle materie a queste attribuite. Ciò in vista di una possibile iniziativa regionale di revisione dello Statuto, anche in relazione alla necessità che gli uffici statali che trattano i settori oggetto delle deleghe possano essere trasferiti all'amministrazione regionale.

A questo riguardo non nutriamo le preoccupazioni espresse dai colleghi che mi hanno preceduto in quanto la Regione sarda non è dotata di molto personale e quindi vedrebbe positivamente il passaggio di personale statale alla Regione. (La Regione sarda dispone infatti, attualmente, di 1.569 dipendenti, compresi tutti i dipendenti degli enti agricoli, forestali, fitopatologici recentemente trasferiti alla Regione).

In conclusione, ogni iniziativa che, pur rivolta al raggiungimento degli stessi fini, non seguisse le procedure sopra delineate, non sembra possa legittimamente porsi in essere in quanto contrastante con il quadro statutario costituzionale nel quale si colloca l'autonomia regionale della Sardegna.

PRESIDENTE Do la parola al dottor Santroni per la regione Valle d'Aosta.

SANTRONI. Signor Presidente, il nostro Presidente ringrazia per l'invito e si scusa per non essere presente avendo oggi un'altra riunione di Giunta alla quale non poteva mancare.

Il grosso problema della Valle d'Aosta è quello delle norme di attuazione, che, per questa Regione, mancano del tutto. Il nostro Presidente ha del resto inviato una relazione alla Commissione su questo particolare punto.

Adesso sorge il problema di accomunare le nostre esigenze con le disposizioni contenute nel disegno di legge n. 114. La Regione ha auspicato l'intesa con lo Stato anzichè la nomina di una Commissione paritetica. Lo statuto della Regione Valle d'Aosta, infatti, non prevede la Commissione paritetica e secondo i principi che si possono desumere da esso — in particolare dagli articoli 14 e 50 — per le norme di attuazione è prevista l'intesa. Invece, nel testo del disegno di legge approvato dal Senato questa formula non è stata accolta.

Per tutto il resto, noi aderiamo a quanto detto dal presidente Fasino soprattutto per quanto riguarda la tendenza all'appiattimento delle autonomie speciali. Parlare di adeguamento per le Regioni a statuto speciale è un non senso perchè l'autonomia è ampia. Per quanto riguarda l'attività di indirizzo e coordinamento dato che in Val d'Aosta non è prevista la figura del Commissario di Governo ed è il Presidente della Giunta regionale delegato a svolgere le sue funzioni, è a lui che spetta l'esercizio dell'anzidetta attività.

Occorre infine ancora rilevare che gli articoli 8 e seguenti dello Statuto, che hanno attribuito alla Regione la facoltà di effettuare la concessione delle acque pubbliche nella Valle, non sono stati ancora attuati. Fin dal primo ordinamento amministrativo si prevedeva che la funzione della sub concessione delle acque dovesse essere affidata al Presidente della Giunta regionale ma l'apposita legge regionale non venne attuata perchè sopprimeva il monopolio dell'ENEL. Oggi, a distanza di trenta anni, bisogna ancora emanare le norme di attuazione. Il Governo non

ha assunto alcuna iniziativa in proposito ed un disegno di legge presentato dal senatore Fillietroz non è stato neppure discusso.

Infine dobbiamo lamentare un ulteriore inadempimento da parte degli organi statali che concerne la conversione della RAI, in base alla quale sarebbe possibile alla Valle d'Aosta ricevere direttamente programmi esteri. Questa eccezione alla disciplina generale non ha mai avuto concreta attuazione, nonostante le richieste della Regione!

PRESIDENTE. Vorrei chiarire un punto fondamentale che abbiamo già accennato. Prescindiamo per un momento dalla questione di diritto. Abbiamo constatato che vi sono funzioni amministrative statali le quali, in base all'articolo 117 della Costituzione, rientrano nella competenza delle Regioni a statuto ordinario, e non spettano invece alle Regioni a statuto speciale in base alle norme dei loro statuti. Cosa ne pensano queste ultime? Desiderano ottenerle, o preferiscono lo *statu quo*? Pare strano il fatto di avere di più in determinate materie, e meno in altre. Pertanto, fermo restando quel che le Regioni a statuto speciale hanno in più, ci sembrerebbe logico che quel che hanno in meno in altre materie venisse loro attribuito per delega, oppure seguendo lo stesso procedimento delle norme di attuazione, esaminando a parte la questione di procedura.

G H I L A M I. In realtà si verificano spesso situazioni abnormi: la Regione Sardegna ha, ad esempio, competenza legislativa piena in materia urbanistica; però, per quanto attiene alla fase esecutiva, ha competenze inferiori a quelle delle Regioni a statuto ordinario. Per l'approvazione di varianti al piano regolatore occorre, infatti, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, cosa che per le Regioni a statuto ordinario non è più necessaria.

PRESIDENTE. Non è questo, però, il caso che io avevo fatto. Qui si tratta di attuazione più o meno ampia delle competenze statutarie. Per il resto, la materia del-

l'urbanistica rientra in quelle elencate dall'articolo 117 della Costituzione: quindi vi è già coincidenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale.

G H I L A M I. Le Regione Sardegna rivendica la competenza in materia di istruzione professionale, competenza che hanno invece le Regioni a statuto ordinario.

C A R D I A, deputato. Non per entrare nel merito della discussione che praticamente è stata aperta dagli interventi dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale, ma per anticipare quella che è una mia valutazione sugli aspetti di fondo della problematica sollevata, vorrei dire qualcosa, anche a nome dei colleghi, sulla necessità di evitare con ogni cura che venga avanti — per ambiguità o per errata collocazione di temi e capoversi nella legge — una volontà o una esigenza di assimilare gli statuti delle Regioni a statuto speciale con quelli delle Regioni a statuto ordinario. Infatti, in un altro momento di questa stessa indagine, una siffatta esigenza, tendenza o volontà è stata accennata ed ora ci sono dei punti — alcuni dei quali lucidamente indicati dal presidente Fasino — sui quali penso sia legittimo che si operi nel senso di sciogliere le ambiguità.

In particolare ce ne sono almeno due, nel testo che il Senato ha inviato alla Camera, su cui si sono tra l'altro soffermati più a lungo i colleghi delle Regioni — mi riferisco a quello in cui si parla appunto di adeguamento dell'organizzazione e a quello in cui si parla della « funzione di indirizzo e coordinamento » — che sono formulati in modo che anche io considero del tutto inopportuno. Vorrei quindi formulare qui l'auspicio e la volontà della nostra parte politica, per quanto possiamo, di introdurre radicali modifiche nel testo di questi due commi.

Vorrei anche dire che, forse, persino per quanto riguarda il raggruppamento delle materie, sarebbe utile, a mio avviso, che vi fosse un raggruppamento delle questioni che riguardano le Regioni a statuto ordinario e delle questioni che riguardano le Regioni a

statuto speciale: e solo quando chiaramente si possano unificare i due campi, soltanto allora siano formulati i commi che riguardano sia le Regioni a statuto speciale che le Regioni a statuto ordinario.

Sono questioni queste che possono attenersi semplicemente alla formulazione materiale, tecnica del testo: nel primo caso che ho indicato, quello relativo all'adeguamento, si tratta forse, come mi è stato confermato da qualche collega senatore, di una errata formulazione.

P R E S I D E N T E . Si dovrebbe concludere che, forse, è errata la collocazione della norma nell'articolo 1, anzichè nell'articolo 2 del disegno di legge n. 114.

C A R D I A , *deputato*. Intendo sottolineare ciò che anche i miei colleghi hanno rilevato e che cioè, probabilmente, la dizione è un un poco equivoca: il senso che il comma vuole avere — e che forse sarebbe opportuno esprimere meglio — è appunto quello che adesso il Presidente Oliva indicava: estendere cioè alle Regioni a statuto speciale tutti quei poteri che, in base all'applicazione dell'articolo 117 della Costituzione spettano alle Regioni a statuto ordinario. Si tratta dei casi che poco fa si stavano citando. Bisogna trovare però, evidentemente, una dizione che sia chiara, una dizione che possa effettivamente risolvere i casi in questione e non si riferisca al concetto di adeguamento in termini così generici e generali come è fatto nel comma in questione.

Nel secondo caso, nel caso cioè dell'« indirizzo e coordinamento dell'attività », la disposizione è addirittura incongrua ed inconstituzionale, tanto che non saprei dire se di essa i colleghi del Senato sono stati del tutto consapevoli. Mi dicono (poco fa c'è stato un piccolo scambio di valutazioni) che la dizione è scaturita da una proposta di emendamento presentata in Aula all'ultimo momento, e che questa proposta è venuta dalla maggioranza. Ebbene — in questo ha ragione l'onorevole Fasino nel non fare distinzioni dal suo punto di vista — io voglio invece

che risulti chiaro che noi comunisti siamo stati contrari a questa proposta di emendamento e che alla Camera ci batteremo in questo senso.

P R E S I D E N T E . Qual è, in particolare, il punto di cui ella parla? Nelle materie in cui hanno competenza esclusiva le Regioni a statuto speciale intenderebbero forse non essere soggette ai poteri di indirizzo e di coordinamento dello Stato? È questo il concetto?

C A R D I A , *deputato*. La disposizione è infatti mal formulata.

P R E S I D E N T E . Però è relativa solo a quelle norme in cui vi è competenza esclusiva. *Quid juris* là dove la competenza delle Regioni a statuto speciale non sia esclusiva, ma concorrente?

C A R D I A , *deputato*. L'onorevole Presidente ha inteso quanto ha detto l'onorevole Fasino a questo proposito: ebbene, a me sembra che sia fondato.

P R E S I D E N T E . Appunto per questo le rivolgevo la domanda: *quid juris* là dove, pure con le garanzie degli statuti speciali, la competenza legislativa non sia esclusiva ma concorrente? Non le pare che in questo caso la funzione di indirizzo e di coordinamento spetti allo Stato nella sua ampia accezione?

C A R D I A , *deputato*. Senza dubbio! Ma lo Stato la deve esercitare attraverso le leggi del Parlamento!

P R E S I D E N T E . Certo! La funzione di indirizzo e di coordinamento non è, di sua natura, riservata esclusivamente al potere esecutivo: anzi, in primo luogo spetta al potere legislativo, tanto è vero che nel testo è detto: « spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge eccetera ». Comprendo la delicatezza della questione, ma ritengo che, per essere com-

pleti e precisi, dobbiamo evitare di vedere con sospetto l'affermazione di questa responsabilità dello Stato (Parlamento e Governo) nella funzione di indirizzo e coordinamento. Non dobbiamo pensare che sia solo una funzione del potere esecutivo: è anche — ripeto — funzione del Parlamento. E la funzione del Parlamento non si può negare nei casi in cui la competenza legislativa non sia esclusiva ma concorrente.

Comunque, si tratta di un punto da approfondire.

C A R D I A , *deputato*. Relativamente ai casi da me citati non sorgono questioni: queste sorgono per le altre sfere, per le sfere cioè in cui un coordinamento di questo tipo non è ipotizzabile. Ora, poichè qui la formulazione è generica, occorre precisarla.

P R E S I D E N T E . Una soluzione potrebbe essere quella di dire: « Tranne nei casi in cui alle Regioni spetta la competenza legislativa esclusiva ».

C A R D I A , *deputato*. Non è in questa sede che si deve trovare una formulazione più precisa.

P R E S I D E N T E . So perfettamente che non siamo in sede legislativa: ritengo però che una utilità la possiamo raccogliere — da questa discussione — se arriviamo ad una formulazione concreta.

C A R D I A , *deputato*. Per concludere dirò che nell'esame del disegno di legge da parte della Camera bisognerà — sia con modifiche di punti specifici, sia, forse, con un diverso raggruppamento delle materie — fare molta attenzione, con questa legge di delega, se vogliamo favorire i corretti rapporti tra Regioni a statuto speciale e Governo, organi centrali dello Stato, e dimostrare infondati i sospetti che sono stati avanzati, ad evitare qualunque possibilità di interpretazione che vada nella direzione di una attenuazione, di un restringimento, di uno svuotamento dei caratteri speciali delle autonomie regionali. Tali specialità sono in-

fatti incontestabili ancor oggi, giacchè a mio parere nulla è intervenuto a modificare quelle motivazioni profonde che sono state alla base del riconoscimento di esse.

P R E S I D E N T E . Ringrazio per questa precisazione l'onorevole Cardia. Egli stesso, però, ha fatto parte di questa Commissione anche nella precedente legislatura: ricorderà pertanto che proprio con lo spirito che egli ha così calorosamente richiamato questa Commissione si fece iniziatrice di un ordine del giorno per la sollecitazione dell'attuazione degli statuti speciali nelle forme e secondo le norme statutarie; e sicuramente quando venne formulato il desiderio che le Regioni a statuto speciale non fossero mortificate nella loro operatività rispetto alle Regioni a statuto ordinario, la Commissione non ha certo avuto l'intenzione di suggerire una qualunque attenuazione o un qualunque appiattimento, ma ha voluto semmai una valorizzazione, fermo il « di più » che in base agli statuti speciali spetta a questa categoria di Regioni.

F A S I N O . Vorrei chiarire che la Regione siciliana ha competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui all'articolo 14 dello Statuto col solo limite della Costituzione; ha competenza legislativa concorrente nelle materie di cui all'articolo 17, per le quali il limite non è solo dato dalla Costituzione, ma, anche dai principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato; c'è inoltre l'articolo 15 che prevede la competenza esclusiva in ordine alla riforma amministrativa degli Enti locali. L'articolo 20 del nostro Statuto dispone infine che nelle materie nelle quali la Regione ha competenza esclusiva o concorrente o integrativa — articoli 14, 15, 17 — il Presidente e gli assessori regionali esercitano le connesse funzioni esecutive ed amministrative; aggiunge poi l'articolo che per le altre materie, per quelle cioè in cui la Regione non abbia nè competenza esclusiva nè concorrente nè integrativa, il Presidente e gli assessori esercitano l'attività amministrativa per decentramento organico (lo Statuto testualmente dispone: « secondo le direttive del Governo dello Sta-

to »). Ciò significa, dunque, che l'esercizio del potere amministrativo, nelle ipotesi previste dagli articoli 14, 15 e 17, avviene in maniera non autonoma e quindi la Giunta deve rispondere solo all'assemblea; quando invece si tratti dell'esercizio dell'attività amministrativa nelle ipotesi in cui la Regione non ha competenza legislativa, la Giunta deve rispondere al Governo. Ecco perchè abbiamo detto che la formulazione relativa all'indirizzo e coordinamento non va bene, pur accettando la parte che si riferisce agli obblighi internazionali, e l'accento alla programmazione; ma, su questo non abbiamo competenza legislativa se non nella misura nella quale lo Stato ce la può dare. Qui, tra l'altro, ci si riferisce a funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa. Se non ci fosse questa specificazione e si trattasse di una indicazione di carattere generale senza riferimento specifico, potremmo anche dire « lo vedremo caso per caso », ma è proprio il riferimento al coordinamento dell'attività amministrativa che non possiamo accettare.

PRESIDENTE. Forse questo è il punto: l'indicazione specifica dell'attività « amministrativa » potremmo pensare che si riferisca per esempio, alle leggi quadro che indubbiamente possono avere influenza laddove si tratti di legislazione integrativa.

FASINO. A nostro avviso era esatto il testo presentato dal Governo dove si parlava di « attività amministrativa delle Regioni a statuto ordinario », parole che sono state invece soppresse e che hanno quindi assimilato le nostre posizioni a quelle delle Regioni a statuto ordinario.

PRESIDENTE. Diamo atto anche di questa osservazione.

FASINO. Dovevo rispondere ad un interrogativo che Ella mi ha posto; riguarda quelle materie, incluse nell'elenco di cui all'articolo 117 della Costituzione nelle quali non abbiamo competenze, nonostante avremmo gradito averle. Vi sono cioè materie previste dall'articolo 117 che non trovano ri-

scontro nè nell'articolo 14 nè nell'articolo 17 del nostro Statuto anche se, in alcuni casi, potrebbero rientrarvi per estensione (come nel caso dell'edilizia popolare, che non è specificata negli articoli del nostro Statuto, ma che una sentenza dell'alta Corte per la Sicilia fa rientrare nella nostra competenza in materia di legislazione sociale). Non abbiamo inoltre, secondo il nostro Statuto, competenza in materia di istruzione professionale artigiana, assistenza scolastica, assistenza ospedaliera non sanitaria, industria alberghiera; il nostro Statuto non parla di queste materie che integrano le nostre competenze.

PRESIDENTE. A parte l'aspetto finanziario e l'aspetto del personale, Lei pensa che una delega conferita, diciamo così, unilateralmente dal Parlamento su proposta del Governo possa essere o stia per essere rifiutata dalle Regioni a statuto speciale?

FASINO. Abbiamo sempre detto che, l'accettazione senz'altro ma con la procedura prevista dall'articolo 43; non c'è altro modo di attribuire competenza alla Regione se non attraverso quella forma, mediante la Commissione paritetica, mediante cioè l'accordo

PRESIDENTE. Questo complica le cose.

BALLARDINI, deputato. Onorevole Presidente sarò brevissimo; vorrei apprezzare in particolare un aspetto di tutti i suoi interventi e poi fare una non lunga osservazione su questo comma tanto tormentato dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114.

Lei ha tanto insistito nel ricordare a tutti i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale che, benchè non ci troviamo in questo momento in sede legislativa, sarebbe opportuno un loro apporto, un loro contributo il più preciso possibile per la correzione, direi articolata, di questo testo, che presenta alcuni difetti che sono stati segnalati, e probabilmente anche altri non rilevati, in modo da poter disporre al momento in cui si discuterà alla Camera di un contributo non generico, ma, preciso. Sono infatti perfettamente d'accordo con questo modo di legife-

rare attraverso il quale il Parlamento può usufruire della partecipazione e del contributo, nella formazione della legge, di Enti amministrativi esterni ad esso e alle maggioranze partitiche, senza che questo si debba pensare a governi di tipo pentagonale o addirittura esagonale. Si realizzi cioè un rapporto di collaborazione, di intesa tra Governo, maggioranza parlamentare ed altri enti od organi che vivono nel Paese; mi pare un criterio valido di democrazia partecipativa. In modo particolare però credo che la conclusione che Lei ha cercato di trarre su questo comma non sia del tutto soddisfacente, non penso che sia sufficiente togliere l'inciso « attività amministrativa » per risolvere il problema; non è solo detto nel comma che la funzione di indirizzo, coordinamento spetta allo Stato, è anche precisato che questo potere è esercitato mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, cioè è individuato l'organo, che è organo amministrativo, titolare di questo potere di coordinamento e di indirizzo, quindi, non può trattarsi d'altro che di un potere di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa. Su questo non c'è dubbio, questo comma non è accettabile così come è formulato: non può riferirsi a quelle attività amministrative proprie delle Regioni, proprie o spettanti ad esse in virtù di una competenza legislativa primaria o concorrente. Per quanto riguarda la primaria, infatti, non vi è alcuna possibilità di coordinamento da parte del Consiglio dei Ministri e ciò anche per la secondaria per la quale il potere di indirizzo, di coordinamento si esercita attraverso leggi principio o quadro che deve fare il Parlamento e che le Regioni sono chiamate a rispettare. È vero che per le Regioni a statuto ordinario un certo potere di indirizzo, di coordinamento è riconosciuto allo Stato, al Governo attraverso la delibera del Consiglio dei Ministri, ma, che il Consiglio dei Ministri riconosca tutto mi pare ordine del giorno approvato dal Senato; fu una soluzione, compromesso per la verità, non da tutti accettato, credo ancora oggi suscettibile di essere contraddetto.

Nel disegno di legge così formulato, mi pare che questo potere di indirizzo, di coordinamento, quello che attiene alle Regioni a

statuto speciale, è attribuito al Consiglio dei Ministri e lo è non solo in quanto estrinsecazione di quel tipo di amministrazione riflessa dalla funzione legislativa di secondo grado, ma, addirittura anche in quanto estrinsecazione di amministrazione riflessa dalla funzione legislativa di primo grado.

Quindi penso che su questo capoverso sia necessario riflettere molto bene, perchè così com'è formulato credo rappresenti un *vulnus* veramente grave al principio dell'autonomia della Regione.

B R E S S A N I , *deputato*. Mi sembra, signor Presidente, che questo dibattito abbia dimostrato, nel confronto tra le opinioni espresse dai rappresentanti regionali convocati ed anche dai parlamentari presenti, un notevole grado di concretezza. Ciò dipende forse dal fatto che qui abbiamo di fronte già un testo approvato da uno dei due rami del Parlamento, a differenza di quanto avveniva allorchè abbiamo iniziato questa serie di udienze conoscitive; quindi le riserve ed i rilievi critici si possono muovere con maggiore precisione nei confronti di quanto già deciso da uno dei due rami del Parlamento, e cioè dal Senato, al quale non appartengo e nei confronti del quale devo dire che non posso non esprimere il mio apprezzamento circa le intenzioni che hanno animato gli onorevoli senatori nel redigere l'articolo 1 del disegno di legge n. 114.

Le intenzioni mi sembra che fossero ottime e che nascessero dalla constatazione di una disarmonia esistente tra l'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario e l'ordinamento che di fatto si era realizzato nelle Regioni a statuto speciale. Perchè di fatto? Perchè per effetto di alcune affermazioni contenute negli Statuti e la realtà della loro attuazione, si era conseguito un contenuto di autonomia nelle Regioni a statuto speciale, in alcuni settori e in alcune materie, inferiore a quello che si era andato realizzando, con la riforma regionale, nelle Regioni a statuto ordinario.

Ciò da cosa è dipeso? È dipeso dal fatto, che è stato qui sottolineato, che si è data una interpretazione restrittiva delle materie, delle attribuzioni di competenza indicate negli

Statuti; si è operato un abbondante taglio nell'ambito delle competenze riconosciute in astratto alle Regioni a statuto speciale; o, in taluni casi, non si è data addirittura attuazione allo Statuto. Tutto ciò ha indotto quelle conseguenze che qui sono state giustamente lamentate.

Quando si è stabilita la dotazione finanziaria delle Regioni a statuto speciale, si aveva in mente quel contenuto di competenze che erano scritti negli Statuti, ma con quelle specificazioni date nelle norme di attuazione, specificazioni appunto restrittive delle attribuzioni di competenza.

Altra conseguenza, che qui è stata sottolineata e su cui è opportuno insistere, riguarda il fatto che le Regioni ritenevano di trovarsi dinanzi ad un assetto definitivo nella situazione di attribuzione di competenza tra Stato e Regioni, per cui esse si sono date una certa attrezzatura di uffici e di personale, per svolgere quelle funzioni, che talvolta poi coincidevano con le funzioni che lo Stato si era riservato, per sua scelta, in contrasto con le funzioni stesse attribuite alle Regioni.

Tutto questo porta ovviamente a spiegarsi quelle preoccupazioni che sono state qui espresse, nei confronti di una norma che, nonostante le migliori intenzioni del Senato, sembra voler assegnare alle Regioni a statuto speciale le funzioni e le competenze senza la necessaria contropartita di mezzi finanziari, ed ignorando quell'attrezzatura di uffici e di personale che, nelle stesse materie, le Regioni sono state costrette a darsi.

Questo mi sembra essere il problema fondamentale, al quale forse, per quanto qui abbiamo sentito, le norme scritte nell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 non sembrano pienamente corrispondere.

Un altro aspetto che è stato qui sottolineato è quello dell'appiattimento delle competenze delle Regioni ad autonomia differenziata, al livello di quelle delle Regioni a statuto ordinario. Il simbolo, il segno emblematico di quest'appiattimento, nella discussione che si è sviluppata qui brevemente, è stato individuato nel contenuto dell'articolo 1, che prevede funzioni ed indirizzi di coordinamento del Governo centrale nei confronti delle attività amministrative. È giusta l'osservazio-

ne di Ballardini: si tratta delle funzioni amministrative esercitate dalle Regioni a statuto ordinario. Non si tratta delle leggi cornice, non si tratta dei principi stabiliti o da stabilirsi con legge dello Stato. E l'onorevole Ballardini ricorda che di questo problema ne abbiamo discusso e l'abbiamo affrontato anche in sede legislativa, quando, nell'articolo 17 della legge finanziaria regionale, ci siamo posti il problema dell'indirizzo. L'indirizzo di coordinamento o c'è nel sistema ed allora vale per le funzioni amministrative sia di primo che di secondo grado, come le ha chiamate l'onorevole Ballardini; o non c'è nel sistema ed allora non vale per le funzioni amministrative nè di primo, nè di secondo grado.

Perchè? Perchè sappiamo che la Competenza amministrativa delle Regioni, anche di quelle a statuto speciale, è piena pur nella materia di competenza concorrente, perchè i limiti che si riferiscono alla competenza in materia concorrente attengono alla funzione legislativa, non alla funzione amministrativa.

Quindi, il problema, che è essenzialmente politico, va affrontato in questi termini, senza il velo o la maschera di una distinzione tra competenze esclusive e competenze concorrenti. E si tratta di un problema che va risolto, io credo, in termini politici oltre che legislativi. Non credo neppure che possa essere risolto in termini innanzitutto politici se questa funzione di indirizzo e di coordinamento, in maniera esplicita o implicita, in maniera diretta o indiretta, viene attribuita ai singoli Ministeri.

Bisogna parlare inoltre dell'articolo 2 e non solo dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114: cioè della preoccupazione che alcuni Ministeri, che esercitano le loro funzioni in materia comunque divenuta di esclusiva competenza delle Regioni, trovino una ragione per sopravvivere nell'ordinamento centrale dello Stato soltanto avocando a sè, in maniera diretta o indiretta, una funzione di indirizzo e di coordinamento della materia nei confronti delle Regioni. Sarà sempre il Consiglio dei Ministri nominalmente ad esercitare questa funzione; però i provvedimenti vengono predisposti dagli appositi uffici di

studio che si costituiscono presso i Ministeri (in materia di agricoltura, di lavori pubblici e così via).

Ecco allora, come dicevo, che il problema è eminentemente politico, perchè credo che le Regioni, tanto quelle a statuto ordinario che speciale, non possano ignorare un'esigenza di indirizzo e di coordinamento da parte dei poteri centrali dello Stto, ma vogliano che le funzioni di indirizzo e di coordinamento vengano esercitate al massimo livello di responsabilità; e vogliano essere partecipi in qualche modo dell'elaborazione delle funzioni stesse.

A G R I M I , *senatore*. Intendo fare delle brevi considerazioni perchè gentilmente l'onorevole Fasino mi ha chiamato in causa leggendo un brano della mia relazione dal quale si potrebbe desumere che io sia un fautore dell'appiattimento. In questo tono, infatti, l'onorevole Fasino ha citato quel punto della mia relazione, che forse non è molto brillante ma nel quale certamente non intendevo dare all'adeguamento il significato che si vorrebbe attribuire.

L'adeguamento, così come l'ho inteso nella mia relazione, era in funzione di armonizzazione non di appiattimento, tanto meno di riduzione in qualche modo delle funzioni delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario. In una precedente riunione ho detto che non avrei voluto apparire difensore di ufficio del testo approvato dal Senato. Sono stato soltanto relatore su quel testo; debbo, tuttavia, per onestà dire che ho condiviso l'orientamento del Governo, altrimenti avrei rifiutato l'incarico di relatore. L'ho condiviso in quest'ansia (anche di fronte a non lievi inconvenienti manifestatisi nell'ambito della pubblica Amministrazione) di armonizzare il più possibile la situazione esistente tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario; e di armonizzare (la prova sta nei fatti!) nel senso di estendere semmai i compiti, non di comprimere. Nel disegno di legge, infatti, non si parla assolutamente di eliminazione di competenze delle Regioni a statuto speciale, ma, al contrario, si fa richiamo esplicito a quest'armonizzazione, auspicando l'estensione

della loro competenza a quelle materie che l'articolo 117 attribuisce alle Regioni a statuto ordinario, mentre non sono previste per le Regioni a statuto speciale.

Quest'ansia di adeguamento e di armonizzazione si accompagna ad un'ansia di sollecitazione e non di rallentamento. La stessa prima proposta, abnorme, che era stata avanzata, nel senso che per le Regioni a statuto speciale si sarebbe provveduto, con la delega, a trasferire le funzioni se entro un certo termine non si fossero conclusi i lavori delle Commissioni paritetiche corrispondeva appunto al desiderio di giungere presto all'armonizzazione. Si constatò, poi, che lo strumento della delega legislativa era inattuabile, perchè non era sostituibile la procedura delle Commissioni paritetiche. L'intenzione non era certo, quella di soffocare le Commissioni paritetiche, ma di sollecitare le stesse e il Governo a provvedere rapidamente.

Siamo stati tanto rispettosi e convinti della funzione delle Commissioni paritetiche che, forse andando oltre il desiderio, le abbiamo istituite anche laddove non c'erano (come nella Val d'Aosta), facendo più di quanto veniva richiesto. Certamente, perciò, non vi era la volontà di eliminarle!

Ho voluto dire ciò per sgomberare il campo dell'ombra di oscure volontà ritardatrici che assolutamente non sono mai esistite.

Ora, siccome il disegno di legge certamente sarà modificato dalla Camera dei deputati, per le ragioni esposte qui e in altre riunioni, non solo perchè ci sarà, frattanto, un nuovo Governo, ma anche perchè lo stesso Ministro facente parte del Governo attuale aveva già preannunciato che alla Camera sarebbero state proposte delle modifiche, se non altro per motivi di funzionalità e di attuazione pratica dei decreti delegati che esigono una ristrutturazione anche del Ministero della riforma burocratica in modo che possa fronteggiare le nuove norme, mi permetto di fare qualche osservazione sulla questione certamente delicata relativa alla funzione di indirizzo e di coordinamento.

La questione non riguarda soltanto le Regioni a statuto speciale. Se queste se ne possono dolere perchè l'esercizio di un'attività del genere non è prevista nei loro Statuti,

per la verità, a dolersene potrebbero essere tutte le Regioni, perchè la funzione di indirizzo e di coordinamento non è prevista in alcuna parte della Costituzione. Venne, tuttavia, inserita nella precedente legge n. 281, la legge finanziaria, perchè si ritenne che, ripartendosi — non spezzettandosi o dividendosi — la Repubblica in Regioni, province e comuni, un punto di orientamento unitario e quindi anche il potere di coordinamento per realizzarla, sarebbe stato opportuno.

Ciò, ripeto, fu ritenuto importante in sede di approvazione della legge n. 281. Poi, nei vari decreti di applicazione, la funzione di indirizzo e di coordinamento ebbe diversi modi di estrinsecazione, il che suscitò giuste lamentele, perchè venivano previste procedure diverse a seconda dei settori.

Per la verità qui, in Senato, nessuna parte politica in sede di disegno di legge n. 114 propose di abolirla; si richiesero solo garanzie nell'esplicazione ed una disciplina uniforme. Soprattutto si volle che fosse sempre il Governo nella sua collegialità ad esercitarla. Sono queste, appunto, le garanzie previste nel disegno di legge n. 114: è sempre il Consiglio dei Ministri titolare della funzione, che esso, solo in casi eccezionali, può delegare al CIPE e in casi particolari ed evidentemente di minor rilievo al Ministro competente sempre d'intesa col Presidente del Consiglio.

Mi rendo conto che questa funzione è difficile ad inquadrarsi proprio perchè non è prevista da alcuna norma costituzionale. Forse sarebbe meglio non parlarne, come affermava il collega Bressani, e ritenere implicito questo potere dell'autorità centrale, ma proprio questo è il pericolo che si è voluto evitare, perchè lasciandolo implicito si correva il rischio di abbandonarne il concreto esercizio all'iniziativa di singoli Ministeri o addirittura di singoli uffici.

In definitiva, si tratta di fare una scelta in ordine al potere di indirizzo e di coordinamento: non si può, però, prevederlo per le Regioni a statuto ordinario e non anche per quelle a statuto speciale.

Non posso perciò condividere la tesi che si sia voluto operare « un colpo di mano » eliminando dal testo talune parole. Alla stessa stregua si potrebbe porre il problema cir-

ca la sostituzione del verbo « potrà » con l'altro « dovrà », di cui ha parlato l'onorevole Fasino; ebbene, quell'emendamento è stato apportato al testo del provvedimento, con spirito costruttivo, su proposta della minoranza, la quale era contraria — per l'appunto — a che si parlasse di potere e non di dovere.

Ciò che desidero sottolineare è che, comunque, quanto operato dal Senato rappresenta il primo passo verso una più completa elaborazione del provvedimento cui bisogna arrivare cercando di armonizzare il più possibile il contenuto del testo.

Voglio anche aggiungere che è prevedibile un allargamento dei poteri delle Regioni a statuto ordinario verso quei settori già disciplinati autonomamente dalle Regioni a statuto speciale e tutto questo, ripeto, va visto in funzione di armonizzazione e non di appiattimento estendendo, se mai, per tutti e non comprimendo le competenze di alcuno.

Il dottor Fasino commentando la mia relazione ha detto qualcosa che a me personalmente, regionalista convinto, ha fatto molto piacere. Noi, ha detto Fasino, non abbiamo nulla da obiettare nei confronti delle Regioni a statuto ordinario se anche esse riusciranno ad ottenere altre competenze che oggi non hanno.

L'augurio è dunque che, pur non togliendo nulla alle Regioni a statuto speciale, si possa arrivare ad una visione armonica per quanto riguarda le competenze, in modo da realizzare quella omogeneità della quale parlavo all'inizio.

PRESIDENTE. Prima di concludere la nostra riunione, desidero ancora una volta rilevare l'utilità che può venire alla nostra indagine dal fatto che la nostra Commissione, essendo composta da senatori e deputati, può offrire il destro ad una esplorazione più completa della materia, favorendo incontri tra i parlamentari delle due Camere, per discutere, alla luce di quanto fin qui emerso, le modifiche da apportare al provvedimento che ci interessa. In tal modo, il lavoro che dovrà svolgere l'altro ramo del Parlamento potrà essere veramente costruttivo e tale da essere senz'altro accettato in terza lettura dal Senato.

Infine, sull'ultima segnalazione fattaci dal senatore Agrimi, faccio un'osservazione che affido alla vostra meditazione. Mi pare d'aver capito che, qualora si volesse attuare un arricchimento delle funzioni amministrative a favore delle Regioni a statuto speciale, in corrispondenza a quelle competenze che esse ora non hanno e che sono state invece (o saranno) trasferite o delegate alle Regioni a statuto ordinario, il desiderio delle Regioni a statuto speciale sarebbe quello di passare attraverso la procedura delle loro particolari norme di attuazione.

Supponiamo a questo punto che, in applicazione della nuova legge di delega, il Governo decida di delegare alle Regioni in generale talune funzioni amministrative in materie non comprese nell'elenco di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Le Regioni a statuto speciale ritengono che anche in questo caso dovrebbe essere seguita la procedura delle norme di attuazione? È un punto interrogativo che pongo soltanto per fare presente che — in questo secondo caso — la delega risulterebbe molto speditiva per le Regioni a statuto ordinario, mentre diventerebbe invece estremamente difficile da attuarsi per quelle a statuto speciale.

In questo caso le Regioni a statuto speciale rischierebbero di rimanere nuovamente indietro rispetto all'ampiezza operativa delle Regioni a statuto ordinario.

Sollevo soltanto un problema di metodologia, e non chiedo una risposta immediata. Vi invito a fare uno sforzo di riflessione su questa ipotesi perchè, se veramente vogliamo che le Regioni non tanto conquistino, ma acquisiscano progressivamente un loro modo di essere e divengano un ente operativo generale a livello regionale, è ovvio che si dovrà contare sulla pronta disponibilità di tutte le Regioni.

Resta inteso che, per il momento, le sedute di questa indagine vengono sospese: non per la crisi di Governo, ma perchè, giunti a questo punto (e salva l'audizione, che abbiamo dovuto rinviare, delle Associazioni dei comuni e delle provincie, impegnate domani nel loro convegno nazionale), cercheremo di raccogliere sistematicamente tutte le osservazioni fatte sul testo del disegno di legge numero 114, in modo da portarle al più presto all'attenzione del Parlamento, e in particolare a quella della Camera.

La Commissione sarà pertanto convocata a domicilio.

La seduta termina alle ore 19.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO