

**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**

---

**25ª SEDUTA**

**GIOVEDÌ 21 NOVEMBRE 1974**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA  
indi del Vice Presidente deputato BALLARDINI**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 599, 604, 605 e <i>passim</i>	BOAZZELLI . . . . .	Pag. 616, 619, 620 e <i>passim</i>
AGRIMI . . . . .	.608, 620, 630	GESTRI . . . . .	.624, 632, 633 e <i>passim</i>
BALLARDINI . . . . .	.606, 613, 614	MARTINENGO . . . . .	.599, 609, 610 e <i>passim</i>
MODICA . . . . .	.604, 605, 614 e <i>passim</i>	OLIVI . . . . .	.621
SCUTARI . . . . .	.607, 619, 622	PELLEGRINI . . . . .	.633, 635
TRIVA . . . . .	.607	PIAZZONI . . . . .	.612, 613, 614
		ZIANTONI . . . . .	.616, 620, 621 e <i>passim</i>

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i vice presidenti avvocato Leonardi e dottor Martinengo, il segretario generale dottor Piazzoni in rappresentanza dell'Unione comuni ed enti montani; il presidente dottor Ziantoni ed il consigliere deputato Olivi in rappresentanza dell'Unione province italiane; il presidente avvocato Boazzelli ed il segretario generale dottor Santo in rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani, il presidente Gestri, il segretario generale dottor Pellegrini ed il vice segretario generale Pieraccioni in rappresentanza dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,45.*

**Presidenza  
del Presidente senatore OLIVA**

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

**PRESIDENTE.** 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 dell'Associazione nazionale comuni italiani, dell'Unione province d'Italia, dell'Unione nazionale comuni ed enti montani, dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Abbiamo già avuto occasione di ascoltare i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI; è, invece, la prima volta che ci incontriamo con i rappresentanti dell'UNCEM e dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Ai vice presidenti avvocato Leonardi e dottor Martinengo e al segretario generale dottor Piazzoni dell'Unione nazionale comuni ed enti montani, che ascoltiamo per primi, ricordo la problematica che questa Commissione si è posta, partendo dal riordino dei Ministeri, in relazione all'avvenuto trasferimento di fun-

zioni alle Regioni, per arrivare ad un'indagine estesa al tema delle ulteriori funzioni da trasferire o delegare, in relazione del disegno di legge n. 114, già approvato dal Senato, che ora è all'esame della Camera dei deputati.

Faccio presente che il collega senatore Segnana, presidente dell'UNCEM, si scusa di non poter intervenire perchè ha dovuto recarsi a Palermo dove è in corso una riunione di quella sezione regionale della sua organizzazione.

**MARTINENGO.** Ringrazio il Presidente, senatore Oliva, e la Commissione per l'occasione che hanno voluto offrirci. Prima di passare alla lettura del documento da noi redatto, desidero assicurare che l'UNCEM è pronto a dare la propria collaborazione.

« Le norme costituzionali che riconoscono le autonomie locali ed impongono l'adeguamento a tale principio della legislazione (articolo 5) e quelle (articolo 128) che riconoscono a Province e Comuni l'autonomia nell'ambito delle leggi generali della Repubblica, non sono state finora compiutamente recepite nella legislazione del nostro Paese.

La realizzazione delle Regioni — che tante speranze aveva determinato, poichè si riteneva di poter disporre di uno strumento di agile amministrazione e di vera partecipazione alla gestione del bene comune — non ha dato soddisfazione alle attese. Molte Regioni hanno riprodotto nell'organizzazione burocratica i modelli ministeriali con strutture piramidali e la legislazione regionale è quasi nulla in materia di deleghe e decentramento di funzioni amministrative a Province Comuni ed Enti locali.

Si è data attuazione, da parte del Governo, in modo largamente incompleto all'articolo 117 della Costituzione ma non all'articolo 118 sia per quanto attiene l'attribuzione di funzioni dallo Stato a Province e Comuni, che per la delega dallo Stato alle Regioni. Nelle stesse Regioni hanno attuato l'esercizio delle funzioni « delegandola alle Province, ai Comuni o ad altri Enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

Le « novità » rappresentate dalla istituzione delle Regioni e dalla normativa che ne è seguita sono state spesso annullate da prov-

vedimenti legislativi e da atti ministeriali contraddittori.

Per quanto riguarda le « zone montane », per le quali l'articolo 44, ultimo comma, della Costituzione stabilisce debbano essere « disposti provvedimenti », l'Unione nazionale dei comuni ed enti montani esprime la soddisfazione per l'avvenuta approvazione della legge 1102 del 3 dicembre 1971, giustamente definita la prima « legge quadro » per le vaste materie connesse all'economia montana, affidate alla competenza regionale.

Ma anche questa buona legge non è compiutamente attuata in tutta Italia (mancano la Sardegna e la provincia autonoma di Bolzano), nè si è data attuazione ad uno degli articoli tra i più significativi: l'articolo 15 che stabilisce la riserva di fondi, da parte del CIPE, a favore della montagna all'atto dell'approvazione dei piani e programmi nazionali di sviluppo, tanto che sono state presentate sei proposte di legge al Parlamento per ottenere il rifinanziamento ordinario della legge dal 1975 (alla scadenza dei finanziamenti disposti con la legge 1102) per la costituzione delle Comunità montane e l'attuazione dei piani pluriennali di sviluppo economico e sociale.

In questo contesto di problemi l'UNCEM aveva salutato con molto interesse l'iniziativa, promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di predisporre un'organica e completa proposta di riordino della pubblica amministrazione per completare la riforma dello Stato iniziata con l'attuazione delle Regioni.

Abbiamo visto invece l'approvazione della legge 114 da parte del Senato, sia pure motivata dalla scadenza della precedente delega data al Governo in materia, mentre leggi più urgenti, quali il recepimento delle tre Direttive comunitarie per l'agr'coltura, interessanti direttamente le Regioni ed un settore vitale dell'economia nazionale, non sono state ancora approvate.

L'UNCEM ritiene che una legge di riforma della pubblica amministrazione sia di tale portata da non poter essere che il frutto e la conclusione dell'indagine che questa Commissione sta completando talchè più che di legge delega debba trattarsi di legge di riordina-

mento, lasciando alla delega al Governo il solo margine necessario a completare il disegno del legislatore, disegno ovviamente da esprimersi nella massima chiarezza.

Aggiungiamo, prima di entrare nel merito del citato disegno di legge (approvato dal Senato il 26 luglio e ora all'esame della Camera) che è nostra motivata convinzione che accanto alla riforma di strutture burocratiche a livello ministeriale e di relativi uffici periferici, si debba realizzare, e con urgenza, la riforma dei numerosi Enti pubblici statali e parastatali che appesantiscono notevolmente, sul piano organizzativo non meno che sul piano finanziario, l'apparato dello Stato e fanno sentire il cittadino sempre più estraneo e per nulla partecipe di quel governo di popolo che la Costituzione solennemente ha istituito.

La riforma, di cui si discute da tanto tempo, deve avere di mira la chiarezza delle competenze sia tra organi diversi che ai diversi livelli, evitando la tanto lamentata sovrapposizione di interventi e assicurando il migliore e più produttivo utilizzo dei mezzi disponibili.

Per tali considerazioni appare indispensabile che la riforma investa contemporaneamente la revisione delle competenze in materia che devono essere affidate alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, la delega di funzioni, dallo Stato alle Regioni, e da queste agli altri Enti locali, non escluse le Comunità montane, e la ristrutturazione dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali e interregionali.

Per le stesse considerazioni si dovrà procedere contestualmente alla riforma della legge finanziaria regionale e alla riforma, già prevista nella legge tributaria, della finanza locale.

I problemi finanziari tra Stato e Regioni devono essere chiariti in modo da evitare la permanente contrattazione o le diatribe annuali in occasione della redazione del bilancio dello Stato. Un'adeguata aliquota di finanziamenti deve essere assegnata alle Regioni ed i naturali incrementi nelle spese per il bilancio dello Stato devono essere automaticamente riconosciuti anche per i fondi assegnati alle Regioni.

Le stesse osservazioni valgono per quanto attiene la finanza locale in generale e in particolare i contributi statali e regionali per competenze delegate e per l'utilizzo degli uffici degli Enti locali territoriali.

I rapporti tra il Governo e le Regioni debbono svolgersi attraverso un unico centro di coordinamento rappresentato dalla Presidenza del Consiglio

L'organo di collegamento tra Governo e Regioni può essere rappresentato dalla Commissione interregionale nella quale sono presenti i Presidenti delle Giunte regionali e può essere stabilito a livello tecnico da un comitato di funzionari regionali che si occupi delle stesse materie per le quali si dovrà decidere in sede di Commissione interregionale.

Per quanto attiene gli interventi comunitari, dovrebbero valere i concetti espressi nella proposta di legge n. 2244 (testo del Comitato ristretto) in corso di discussione alla Camera per l'applicazione delle Direttive 159, 160 e 161 in materia di agricoltura.

L'UNCCEM esprime alcune osservazioni in ordine al contenuto del disegno di legge numero 3157 in corso di esame alla Camera.

Un'osservazione pregiudiziale è riferita alla dimenticanza, spesso avvertita, delle funzioni chiaramente indicate dall'articolo 118 della Costituzione spettanti alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali. Tale articolo prevede anche, oltre all'attribuzione di funzioni amministrative, l'esercizio normale delle funzioni amministrative delle Regioni mediante delega agli Enti predetti o utilizzo dei loro uffici.

È pur vero che l'esperienza regionale può essere ricca di iniziative e di positivi risultati sul piano dello sviluppo democratico del Paese, ma non vi è dubbio che il rafforzamento della stessa democrazia, oltre che la più efficace partecipazione delle forze sociali e politiche al governo della collettività, si esercita iniziando dalle amministrazioni dei Comuni, delle Comunità montane e delle Province.

È necessario che il completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni avvenga — come previsto nel 1° comma dell'articolo 1 — anche mediante modifiche ed integrazioni ai decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281.

Tali modifiche sono necessarie anche per dare valore al punto e) dello stesso articolo 1 che — almeno nella sua prima parte — non avrebbe alcun valore essendo tutte le « materie » indicate dall'articolo 117 della Costituzione già comprese nei decreti delegati del gennaio 1972.

Deve risultare chiaro che il trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale degli enti pubblici nazionali o interregionali deve coincidere con lo scioglimento stesso dell'Ente.

Per tale ragione non appare utile mantenere la possibilità di cui alla seconda parte del punto b); all'occorrenza l'iniziativa di consorzarsi per qualsiasi attività la possono liberamente assumere le Regioni.

In ordine ai criteri direttivi indicati al Governo per l'emanazione dei decreti delegati (parte seconda dell'articolo 1) si dovrebbe tenere valido il punto e) soltanto per la seconda parte, ferma restando la citazione accanto alle Province e ai Comuni delle « Comunità montane e consorzi di Comuni e Province » per le ragioni dette al punto precedente.

Per quanto attiene le Comunità montane, va tenuta presente la norma dell'articolo 6 della legge 1102 per l'assunzione da parte delle stesse di funzioni proprie dei Comuni, nella specie applicabile anche per la gestione comunitaria di funzioni delegate ai Comuni. La Comunità montana, Ente di diritto pubblico, va considerata destinataria di determinate funzioni alla pari con i comprensori o consorzi di Comuni da costituirsi nel territorio non classificato montano. Le une e gli altri vanno quindi considerati Enti locali di fatto intermedi tra il Comune e la Provincia e in molti casi (27 su 332 Comunità montane sono interprovinciali) tra il Comune e la Regione, interpretando estensivamente l'articolo 129 della Costituzione, relativo ai circondari.

Con tale normativa non si avrebbe trattamento differenziato tra Enti locali di uguale livello. È in corso in diverse Regioni l'organizzazione del territorio su basi comprensoriali, e ciò è stato incoraggiato dal fatto che il 52 per cento del territorio nazionale è organizzato mediante le Comunità montane.

Eventuali difformità tra la dimensione della zona montana e quella del comprensorio (sanitario, scolastico o urbanistico) sono ri-

solvibili in sede regionale con la definizione di multipli di zone montane omogenee o comprendendo zone con Comuni parzialmente montani in comprensori limitrofi più ampi.

La disposizione di cui al punto *f*) deve riguardare anche il finanziamento a Province, Comuni e Comunità montane per l'assolvimento delle funzioni loro direttamente trasferite. Pertanto si devono devolvere anche ai citati Enti locali i fondi dei capitoli soppressi del bilancio dello Stato con un meccanismo di riporto che consideri quali parametri fondamentali il territorio sul quale opera l'Ente destinatario di funzioni e gli abitanti su quel territorio residenti.

Al punto *b*) della lettera 3 del suddetto articolo 1 va precisato che la subdelega alle Province e ai Comuni eccetera delle funzioni delegate dallo Stato, dovrà essere accompagnata dalla regolazione dei rapporti finanziari conseguenti.

Allo scopo di assicurare una decisione collegiale di Governo ed un effettivo indirizzo e coordinamento di carattere unitario, l'esercizio della funzione di cui tratta l'11° comma deve essere riservato al Consiglio dei ministri o da questi delegato al CIPE e non al Presidente del Consiglio con il Ministro competente, poichè la formula « degli affari particolari » apre la strada ad una serie ingiustificata di interventi settoriali.

È necessario avere la massima chiarezza in queste norme, evitando una serie infinite di contestazioni, e quindi ritardi di carattere operativo, generati da conflitti di competenza o da erronee interpretazioni di norme non chiaramente definite dalla legge.

Per quanto attiene all'articolo 8 — che con l'articolo 1 interessa il trasferimento di competenza alle Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e Consorzi di Comuni e Province — l'UNCHEM chiede che la preparazione dei decreti delegati venga effettuata da una Commissione paritetica Governo-Regioni-Enti locali (come previsto per la Valle D'Aosta al 5° comma dell'articolo 1 e come è in atto per l'applicazione delle norme costituzionali per il Trentino Alto Adige) con adeguata rappresentanza delle Regioni, delle Province (UPI), dei Comuni (ANCI) e delle Comunità montane, tenendo conto che di queste ultime ne sono costituite circa 250 (su

332 previste dalle leggi regionali) e che le stesse sono unitariamente rappresentate in sede nazionale dall'UNCHEM.

I decreti così preparati dovranno poi essere sottoposti al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

Il 1° comma dell'articolo 2 del disegno di legge 3157 deve essere modificato per stabilire un termine brevissimo di tempo, oltre i 12 mesi consentiti al Governo per emanare le leggi delegate di cui all'articolo 1, e non è accettabile il termine di 18 mesi, poichè annullerebbe ogni vantaggio del decentramento di competenze e di poteri alle Regioni, lasciando sopravvivere un autentico caos amministrativo come quello verificatosi nell'ultimo periodo. La materia è ben conosciuta a tutti i livelli e molte bozze di decreti sono da tempo approntate, per cui la loro emanazione deve essere contemporanea o immediatamente successiva ai decreti di cui all'articolo 1.

In ordine al punto 1) del citato articolo 2 si deve tener conto delle proposte della Commissione senatoriale, al termine dell'indagine sulla difesa del suolo, per concentrare in un unico Ministero il personale e le competenze delle attuali Direzioni generali delle acque (Lavori Pubblici) e dell'economia montana (Agricoltura) allo scopo di disporre di uno strumento idoneo per gli interventi in materia di acque, foreste e difesa del suolo che debbono essere unificati nel quadro più generale della difesa dell'ambiente.

A sostegno delle norme di cui ai punti 5) e 6) dell'articolo 2 deve essere precisato che il numero complessivo delle Direzioni generali e degli uffici centrali deve essere comunque inferiore del 50 per cento a quello stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

In ordine al 2° comma dell'articolo 2 l'esercizio della delega da parte del Governo dovrebbe essere riferito anche al trattamento economico del personale degli enti pubblici di vario genere, non territoriali, per evitare difformità e ingiuste sperequazioni di trattamento. Deve ad ogni modo essere perseguito l'obiettivo di raggiungere entro breve termine l'identità di trattamento economico dei

dipendenti dello Stato, delle Regioni, delle Provincie, dei Comuni e di tutti gli enti pubblici non territoriali.

Il punto 9) deve essere completato per stabilire chiaramente che in sede regionale al Commissario di Governo e in sede provinciale al Prefetto, spettano il coordinamento degli uffici statali operanti nel rispettivo territorio.

Per quanto attiene al 3° comma, deve essere chiaramente indicata la revisione della composizione e delle competenze dei Consigli superiori dell'agricoltura, dei lavori pubblici ed altri organi consultivi dei Ministeri, in relazione alle competenze rimaste allo Stato, evitando di interferire nelle competenze delle Regioni e degli Enti locali. Si tenga presente che non possono esistere rapporti di gerarchia o di subordinazione tra Stato e Regioni o Enti locali, anche nel caso di delega, essendo ciascuno autonomo a norma della Costituzione.

Nel quadro del riordinamento del Ministero per l'agricoltura e le foreste, merita particolare rilievo la ristrutturazione del Consiglio superiore.

La sua istituzione risale al 1941 e tale organo aveva lo scopo di coordinare, solo da un punto di vista tecnico, l'azione degli Enti economici dell'agricoltura.

Sebbene rinnovato nel 1954, quale organo consultivo del Ministro per esprimersi in merito ai programmi di intervento ed alla normativa tecnica in agricoltura, il Consiglio superiore ha svolto un'attività molto limitata ed oggi non è più rispondente alle esigenze e, specie dopo il decentramento amministrativo alle Regioni, necessita di una ristrutturazione adeguata. Tra l'altro, gli attuali componenti non sono stati rinnovati dopo la scadenza biennale del 1971.

Con decreto del Ministro dell'agricoltura, in data 3 agosto 1973, relativo all'ordinamento degli uffici centrali e periferici a livello dirigenziale, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, numero 748, è stabilita la suddivisione in 4 sezioni (rispetto alle 5 attuali) del Consiglio superiore. A tale decreto ministeriale non ha però fatto seguito alcun provvedimento.

Il Consiglio superiore dovrebbe assolvere ad una funzione specifica sul piano tecnico e

scientifico in collegamento con i 22 Istituti sperimentali dipendenti dal Ministero, che a loro volta dovrebbero essere meglio coordinati e finalizzati.

Il citato decreto ministeriale stabilisce che la prima « sezione » interessa direttamente l'assetto territoriale negli aspetti agro-forestali, la difesa del suolo e la sistemazione idrogeologica, nonché la conservazione dell'ambiente naturale e i problemi forestali e deve essere diretta da un dirigente superiore del Corpo forestale dello Stato. Tra queste materie dovrebbe rientrare la bonifica montana con riferimento alle competenze rimaste al Ministero (comprensori interregionali che dovrebbero essere riordinati d'intesa con le Regioni).

Alla seconda sezione sono assegnati i problemi della bonifica, sistemazioni idraulico-agrarie ed irrigazioni; genio rurale; meccanizzazione ed elettrificazione rurale; sviluppo tecnologico e difesa dall'inquinamento

Alla terza sezione le coltivazioni erbacee ed arboree; malattie delle piante; sperimentazione agraria.

Alla quarta sezione gli allevamenti zootecnici, faunistici ed ittici e le zoocoltura.

Sarebbe utile allargare il numero degli esperti esterni all'Amministrazione includendovi rappresentanti di organizzazioni e ordini professionali.

Per questo Consiglio superiore, come per altri, è necessario evitare il duplicato di pareri (ad esempio per i piani generali di bonifica occorre oggi anche il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici) e sveltire le procedure per la trattazione delle pratiche.

Per quanto riguarda il collegamento con le Regioni, il Consiglio potrebbe assolvere a compiti di alta consulenza tecnica a richiesta delle singole Regioni. L'eventuale integrazione del Consiglio superiore con gli Assessori delle regioni, preannunciata nel settembre 1973 dal ministro Ferrari-Aggraadi, deve essere attentamente valutata allo scopo di evitare interferenze nei compiti delle Regioni, po che il Consiglio superiore resta un semplice organo consultivo interno all'Amministrazione e le Regioni si sono date propri organi consultivi e tecnici anche in materia forestale.

Il parere sugli schemi di tutti i decreti delegati di cui al disegno di legge 3157, oltre che per l'articolo 1 di cui si è detto, dovrebbe essere espresso oltre che dalle Commissioni parlamentari e dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione, anche dalle Regioni prima della definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

Si dovrebbe anche sentire gli Enti locali territoriali a mezzo delle rispettive Associazioni nazionali ANCI-UPI e UNCEM.

Uno degli aspetti negativi che caratterizza l'attuale burocrazia è l'enorme lentezza con la quale vengono emanati gli atti amministrativi sia nella fase di emissione dei relativi provvedimenti sia in quella successiva della erogazione dei fondi.

L'*iter* che deve seguire un decreto ministeriale, dopo che è stato predisposto da uno dei servizi, comporta la sigla del direttore generale, la firma del Ministro o del Sottosegretario delegato e quindi l'inoltro alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria: il decreto viene restituito al servizio proponente dopo 2 o 3 mesi nei casi più favorevoli: quando poi è oggetto di qualche rilievo ne passano sei o più. Analoghi *iter* seguono i mandati di pagamento, per cui i beneficiari debbono spesso attendere un anno o più per poter riscuotere.

La stessa cosa avviene per accreditamenti fatti alle amministrazioni e per quelli da parte delle stesse amministrazioni che eseguono lavori con spesa a carico dello Stato: risulta spesso che tra progettazione ed esecuzione delle opere passano anni con la conseguenza che i prezzi stabiliti risultano sorpassati e necessitano di aggiornamenti con perizie suppletive.

È perciò assolutamente indispensabile che il problema venga affrontato con la dovuta serietà perchè si arrivi ad uno snellimento delle procedure amministrative in sede di emissione dei provvedimenti e più ancora nella fase di controllo.

Una maggiore responsabilizzazione dei funzionari, una più sollecita esecuzione dei controlli, potrebbero ridurre ad un terzo il tempo necessario all'*iter* attuale.

Utili suggerimenti potrebbero essere tratti da un'indagine che lo scorso anno la Presi-

denza del Consiglio dei ministri ha fatto eseguire presso la pubblica amministrazione sull'argomento.

Per quanto attiene al decentramento funzionale da parte dello Stato ai propri organi periferici, si afferma la necessità che esso avvenga nel modo più largo possibile anche da parte delle aziende autonome. A tal fine si impone una riforma dell'ANAS che consenta maggiore operatività ai Compartimenti ed il totale trasferimento anche dei compiti amministrativi (pagamento delle indennità di esproprio, appalti e liquidazioni, eccetera).

Analogo discorso va fatto per le Ferrovie dello Stato circa le funzioni dei compartimenti.

Gli istituti di previdenza del Ministero del tesoro dovrebbero pure, a nostro giudizio, essere decentrati a livello regionale.

Lo Stato, come è attualmente strutturato, non corrisponde purtroppo neppure minimamente alle esigenze della nostra società. La sua riforma si impone ed essa, in ossequio all'articolo 5 della Costituzione, deve avvenire attraverso il più ampio decentramento.

**PRESIDENTE.** Ringraziando il dottor Martinengo, proporrei a quei colleghi i quali desiderassero chiedere qualche chiarimento di farlo seguendo la traccia della sua esposizione, per andare ordinatamente. Debbo anzi aggiungere che la memoria mi è parsa molto ben calibrata nei confronti dell'oggetto della nostra indagine.

**MODICA, senatore.** Vorrei rivolgere due domande ai rappresentanti dell'UNCEM.

La prima riguarda quel passo della relazione dove si propone la formazione di una commissione mista tra Governo, Regioni ed enti locali, che dovrebbe predisporre i decreti delegati di attuazione della legge di riforma della pubblica Amministrazione. Dovrebbe trattarsi di una commissione paritetica, analoga a quella prevista per la Val d'Aosta ed a quella in atto per l'applicazione delle norme costituzionali per il Trentino-Alto Adige. Vorrei cioè chiedere se questa associazione di rappresentanti regionali e di Enti locali con il Governo, nella fase preparatoria dei decreti delegati, non possa considerarsi —

anzichè una possibilità offerta per la maggior incidenza delle opinioni e degli orientamenti delle autonomie locali — piuttosto come una soluzione tale da limitare la necessaria dialettica tra i diversi livelli istituzionali e l'efficacia, quindi, dei pareri e della volontà espressi dalle Regioni e dagli Enti locali per quanto riguarda il testo definitivo dei decreti stessi.

In sostanza, un meccanismo che tendesse a concludere preventivamente, in una stanza ministeriale, il dialogo tra Governo, Regioni ed Enti locali, potrebbe risolversi — questo è il mio dubbio — nel senso di una minor forza, di una minore capacità d'incidenza delle opinioni maturatesi in sede locale; mentre il fatto che i decreti, nel loro schema originario, implicino esclusivamente la responsabilità del Governo e successivamente vengano sottoposti — con procedimenti che potrebbero essere più incisivi, più determinanti di quelli previsti dall'attuale stesura delle norme in questione — al parere delle Regioni e degli Enti locali, potrebbe costituire il sistema per dare maggior valore a tale parere, proprio per il fatto che si dovrebbe passare non attraverso la consultazione di singoli rappresentanti degli Enti bensì attraverso la valutazione degli organi rappresentativi degli enti stessi e quindi attraverso il Consiglio regionale, nonchè, eventualmente, i Consigli comunali.

Questo tipo di manifestazione della volontà delle Regioni e degli Enti locali, a mio parere, potrebbe essere ad ogni modo più efficace se si risolvesse il problema — che è politico, non giuridico — del rispetto da parte del Governo, nella stesura definitiva dei testi, dei pareri e della volontà espressi sia dalle Regioni e dagli Enti locali sia dalla Commissione parlamentare.

Questo rispetto, purtroppo, nelle precedenti vicende delle leggi-delega non si è mai manifestato.

**P R E S I D E N T E .** Per cortesia, qual'è il riferimento preciso? A quale pagina delle proposte dell'UNCCEM fa cenno, senatore Modica?

**M O D I C A , senatore.** Alla fine di pagina 7 ed all'inizio di pagina 8

Una mia seconda domanda riguarda il problema delle provincie. Si osserva che, con l'istituzione delle comunità montane, più della metà del territorio nazionale ha conosciuto un ente comprensoriale che si colloca come ente intermedio, in certi casi, anche nei confronti delle regioni, poichè esistono alcune comunità montane che hanno una sfera di attribuzione territoriale che supera il confine della propria provincia. La domanda è dunque questa: se, nella previsione di una generalizzazione di quest'esperienza associativa delle comunità montane anche nel territorio non montano, previsione contenuta nel testo dell'UNCCEM, non sia opportuno mettere in discussione in modo esplicito, indicando anche delle soluzioni il problema della persistenza delle provincie e delle loro eventuali funzioni. Mi domando anche se non si debbano valutare i rischi, i pericoli, ed anche gli eventuali vantaggi, del fatto di procedere su una strada che, praticamente, conduce all'istituzione di un quarto livello locale: comune, provincia, regione ed ente comprensoriale (comunità montane).

Questo risulterebbe, evidentemente, un po' troppo complicato e, anzichè contribuire allo snellimento della macchina dello Stato, porterebbe ad un suo appesantimento.

Vorrei dunque sapere se la tendenza che qui si manifesta a spingere avanti il processo di aggregazione intercomunale sull'esempio delle comunità montane non debba necessariamente portare a mettere in discussione non solo le funzioni ma, direi, l'esistenza stessa di un altro ente intermedio tra regioni e comune che, tradizionalmente, è l'ente provincia.

**P R E S I D E N T E .** Su questo secondo punto, che mi pare il più semplice (sull'altro torneremo eventualmente in seguito con altre osservazioni) l'UNCCEM avrà certamente delle esperienze dirette, oramai maturate. Si può dire che le comunità montane possono costituire un modello di comprensorio, avendo il vantaggio di essere finalizzate a compiti, al tempo stesso, sufficientemente particolari ma anche generali e, pertanto, in qualche modo superano anche le incertezze che possono venire dalla prospettiva qui accennata, di avere — cioè — comprensori di

diversa estensione territoriale per diversi scopi amministrativi o per diverse finalità organizzative.

Ebbene, in pratica, quali sono le esperienze fatte dall'UNCHEM nei confronti delle provincie, soprattutto là dove le comunità montane coprono addirittura più del 52 per cento dell'organizzazione territoriale di una determinata provincia?

BALLARDINI, *deputato*. Chiedo la parola.

PRESIDENTE. Vuole intervenire su questo punto? Io vorrei infatti isolare le varie questioni per discuterle separatamente.

BALLARDINI, *deputato*. Limiterò allora questo mio primo intervento a questo preciso argomento.

Il tema delle comunità montane e del quarto livello amministrativo del quale parlava poc'anzi il senatore Modica è molto appassionante e di grande importanza in quanto, nella generalità del Paese, è avvertita l'insufficienza della dimensione comunale. Proprio questo dato costituisce la premessa dalla quale partire per affrontare i problemi nuovi e c'è quindi una tendenza ad allargare la dimensione della popolazione, del territorio nell'ambito del quale organizzare il potere, per affrontare i problemi che hanno attinenza con questa diversa dimensione.

Abbiamo così visto nascere, in modo particolare nella provincia di Trento, la figura del comprensorio che ha un suo ordinamento ed abbiamo visto nascere le comunità montane come espressione di un'esigenza di carattere nazionale che, però, si concretizza solo in qualche parte del territorio nazionale. Sono sorte poi altre organizzazioni intermedie, per esempio, i consorzi dei bacini imbriferi montani che, ripeto, costituiscono una altra forma di organizzazione amministrativa intermedia. In sostanza, comunque, direi che il nostro Paese pullula di queste organizzazioni intermedie che superano la dimensione del comune, non raggiungono la provincia e sono gli indizi — non costituiscono certamente la cura di una malattia — di una esigenza.

Visto che vi è questa malattia generale, cioè l'insufficienza dell'organizzazione dei nostri comuni in quanto il loro ordinamento, così come è, è oramai fermo, paralizzato e congelato da decenni, si è andati alla ricerca di enti intermedi che però, a mio avviso, sono l'espressione di una terapia non adeguata. Questi enti intermedi sono infatti insufficienti e si inseriscono male nel nostro ordinamento costituzionale: o si tratta di consorzi di comuni con poteri limitati nei quali difficilmente io credo possa ravvisarsi l'espressione della sovranità popolare così come prevista dalla nostra Costituzione, oppure si tratta di enti che hanno poteri insufficienti, solo consultivi o programmatori sul piano generale, che si coordinano male con gli altri enti costituzionalmente previsti, comuni e provincie, attraverso i quali la sovranità popolare deve esprimersi.

A questo punto, piuttosto che procedere a tentoni, non sarebbe il caso di rovesciare la prospettiva e di pensare ad una riforma dell'ordinamento dei comuni? Là dove oggi c'è un comprensorio o una comunità montana non vedo per quale motivo quella dimensione territoriale di popolazione non possa costituire il territorio e la popolazione di un comune con dimensione adeguata. Questo, naturalmente, significa modificare, con una riforma generale della legge vigente, l'ordinamento dei comuni in modo da favorire la loro aggregazione, ma mi rendo anche conto che tale progetto potrebbe comportare dei rischi, cioè la perdita di quella molteplicità di organismi rappresentativi oggi esistenti nei comuni minori. Ma allora, a mio avviso, il rapporto va rovesciato e nella riforma dell'ordinamento generale dei comuni si potrebbero prevedere comuni rispondenti alle dimensioni delle comunità montane, dei comprensori eccetera, facendo però salve le attuali assemblee comunali da considerarsi come consulte, ad esempio. In questo modo mi pare che si potrebbe organizzare questa partecipazione in una maniera più logica e coerente e cioè con poteri definiti e diversi, con poteri di iniziativa, di delega e così via.

Piuttosto che continuare a procedere secondo il metodo finora attuato io credo che

si potrebbe tentare questa nuova strada. Conosco la situazione dei comprensori in provincia di Trento e penso che le comunità montane succederà la stessa cosa: aumenteranno cioè i poteri dei cosiddetti enti intermedi ai quali verranno attribuite maggiori funzioni, ma resterà sempre da risolvere il problema della loro organizzazione, del loro collegamento con il principio della sovranità popolare per il fatto che gli organi dirigenti di questi enti, siano essi comprensori o comunità, non vengono eletti a suffragio universale diretto. Questo è un problema importante, a mio avviso; si tratta di organi eletti secondo procedimenti indiretti non sempre rispettosi della reale composizione politica delle popolazioni che vivono in quelle entità territoriali, e tutto questo costituisce un elemento di grave perturbamento dell'organizzazione democratica del potere locale.

Vorrei dunque sapere se una prospettiva diversa che puntasse alla riforma dell'ordinamento dei comuni, riforma della quale si avverte l'esigenza da molto tempo anche per altre ragioni, e tendesse a ricomporre i comuni attuali sulla base di criteri dimensionali più adeguati alle esigenze non costituisca in realtà una tendenza preferibile rispetto a quella attuale.

**TRIVA**, *deputato*. Per le considerazioni svolte dall'onorevole Ballardini il discorso si è fatto stimolante anche perchè, al di là di ogni considerazione, la comunità montana rappresenta il primo passo in direzione di un'aggregazione intercomunale che tenda al superamento del « pulviscolo » comunale, che è uno dei più potenti alleati del centralismo statale.

Vi è però una domanda che vorrei porre e che mi è stata suggerita proprio dagli amici dell'UNCHEM quando hanno fatto un raccordo tra comunità montane e comprensori che, quando sono finalizzati a determinati obiettivi sanitari, urbanistici, scolastici, possono oltrepassare il confine della comunità. Vorrei cioè sapere se i rappresentanti dell'UNCHEM, in base alla propria esperienza, non hanno la sensazione che il processo di aggregazione intercomunale della comunità montana sia stato troppo legato alla logica

del « pulviscolo » comunale e se, quindi, le comunità montane sono state opportunamente dimensionate o se invece la tendenza sia stata orientata verso una microdimensione di esse.

In secondo luogo, vorrei sapere come si pensa di comporre il dissenso che nasce tra la natura obbligatoriamente omogenea, tipica delle comunità montane, e l'esigenza invece che la dimensione territoriale di base, il vero livello intermedio tra comune e regione, si configuri in termini di programmazione socio-economica del territorio arrivando non alla cristallizzazione di una condizione di omogeneità relativa alla situazione attuale, ma ad una integrazione tra zone aventi anche diverso carattere di sviluppo.

Questo è sostanzialmente il discorso: mi sembra che le comunità montane incontrino questi limiti pesantissimi, questo condizionamento molto grave rilevato appunto dall'onorevole Ballardini. Resta, però, o non resta ugualmente il livello intermedio? Se resta, deve avere riferimento con la funzione dell'ente di base, che è una funzione di rappresentanza generale degli interessi dei cittadini e si esprime in una presenza autorevole nella formazione di ipotesi di programmazione di carattere generale.

**SCUTARI**, *deputato*. Il problema dell'allargamento delle comunità montane si pone essenzialmente in alcune zone. Io ho l'esperienza (e per questo sono stato stimolato ad intervenire) di una zona come la Basilicata, cioè una Regione che ha il 70 per cento di comuni montani.

Ora, per una regione montana, specialmente del Mezzogiorno, dove troviamo piccolissimi comuni sparsi in un vasto territorio, arrivare ad un'aggregazione delle comunità montane è indispensabile per poter procedere sia all'unificazione dei servizi, sia ad una programmazione efficiente. Quindi, è chiaro che le comunità montane, in una Regione come la nostra, sono un elemento essenziale di unificazione.

Dobbiamo, però, tener presenti due cose. Da una parte vi sono le comunità montane che si stanno costituendo nel Mezzogiorno e che marcano per conto loro, nel senso che sono al di fuori delle amministrazioni pro-

vinciali; dall'altra parte, invece, proprio per il tipo del territorio, vi sono nella stessa zona comuni che sono tagliati fuori dalle comunità montane perchè ubicati in zone di pianura anche nell'ambito una regione montuosa. Pertanto il problema è quello di allargare le comunità, montane e non, nell'ambito della Regione.

È chiaro che la via del comprensorio sarebbe a mio parere la migliore; ma mi sembra che siamo ancora molto lontani da questa soluzione. Possono essere avanzate richieste di circondari o altri tipi di strutture, che hanno carattere di decentramento dell'amministrazione dello Stato ma non di partecipazione del popolo ai piani di sviluppo. Quindi, ponendosi il problema di allargare le comunità anche ai comuni non montani nell'ambito della stessa zona, e mancando indicazioni al riguardo io chiedo ai rappresentanti dell'UNCEM se in certe zone questa non sia la via migliore da seguire, per procedere nel prossimo anno, in tempi brevi, ad una programmazione generale. Ciò soprattutto tenendo presente che si dovrà affrontare il problema dell'assetto del territorio, cui ogni comune è interessato, e che nel momento in cui si discute di distretti scolastici, di unità sanitarie locali, potrebbe forse essere utile avere una visione d'insieme dell'articolazione dello Stato a livello zonale.

**A G R I M I**, *senatore*. Il problema dell'aggregazione dei comuni è di soluzione difficile. E vorrei dire che le esperienze tipo comunità montana, tipo consorzio o comprensorio non so fino a qual punto agevolino — se nella mente c'è — un disegno come quello (che io apprezzo) adombrato dall'onorevole Ballardini; perchè tanto nelle comunità montane quanto nei consorzi o nei comprensori si accentua la partecipazione, in quanto singoli dei comuni, i quali tendono ad evidenziare e non a smorzare, in un certo senso, la propria individualità, in una sorta di antagonismo, magari accentuato.

Ora, il disegno dell'onorevole Ballardini mi sembra che sia da perseguire con un atto di coraggio di tipo diverso. Se veramente vogliamo orientarci per dare vita ad un

comune di dimensioni corrispondenti all'anno duemila, bisogna rapidamente rivedere il concetto di consorzio di comuni. In altri termini, il *consortium* dovrebbe diventare la cellula base. Oggi punto di riferimento è il comune; dovremmo sostituirvi, invece, la realtà dinamica del *consortium*, inteso come sorte comune di una zona sufficientemente ampia. Difficoltà da non sottovalutare è quella del nome del consorzio il quale, io credo, dovrebbe assumere quello di uno dei comuni che ne fanno parte.

I consigli comunali avrebbero una fisionomia tipo quella dei consigli di quartiere delle grandi città; perchè è certo che non potrebbero essere soppressi in alcun caso. Nessun comune d'Italia, neppure il più piccolo, rinunzierà alla propria individualità, a supporto della quale esistono fatti che difficilmente possono cancellarsi. Non è detto — però — che i cittadini di un determinato comune esigano, per forza, un consiglio comunale con potere deliberante. È possibile far loro comprendere che c'è un'assemblea comunale con determinate funzioni, ma che l'organo democratico, elettivo, direttamente rappresentativo è il consorzio. L'Italia è costituita da 8.000 comuni; domani potrà, in ipotesi, ripartirsi in 800 consorzi comunali, con i singoli comuni dotati di una loro assemblea consultiva, ma con un organo deliberante rappresentativo, genuinamente legato all'espressione popolare, costituito appunto dal consiglio del consorzio. Questo dovrebbe sostituire i consigli comunali non essere rappresentativo della somma dei comuni, ma elettivo da tutti coloro che risiedono in quella zona, averne la rappresentanza politico amministrativa.

Il consiglio del consorzio diventa così l'organo democratico di base, affiancato dalle assemblee consultive dei singoli comuni, che, come tali, debbono rimanere, in quanto i cittadini non terranno molto a sapere se l'assemblea ha potere deliberante, ma vorranno la loro casa « comune » nella quale si dibatte e si propone, salvo poi a decidere in sede di consorzio.

Una struttura di questo genere porta anche alla possibilità che nel comune abbia sede l'ufficio destinato a svolgere i compiti

esecutivi. In altri termini, la funzione deliberante spetterebbe al centro del consorzio, le funzioni esecutive, almeno in larga misura, ai singoli comuni.

Alla stessa stregua mi permetterei di considerare il rapporto Regioni-province. Ritengo che le province, come enti con poteri deliberanti, potrebbero non continuare a sussistere. E vedrei, in tale quadro, anche un certo equilibrio; consorzio, con funzioni esecutive affidate ai singoli comuni; Regione, con i propri uffici esecutivi nel capoluogo di provincia. Organi deliberanti dovrebbero essere i consigli di consorzio e i consigli regionali, mentre organi esecutivi potrebbero diventare le giunte comunali e provinciali, che come gruppo di tre-quattro-cinque persone avrebbero il compito di attuare in ciascuna zona ciò che dagli organi deliberanti viene deciso.

Non so quanto ciò collimi con l'idea di potenziare l'attuale sistema frammentario (di cui parlava l'onorevole Ballardini), di potenziare cioè le comunità montane, i circondari, i comprensori, i bacini irrigui eccetera. Se dobbiamo fare una cosa di questo genere, bisogna che non perdiamo di vista la continuità territoriale. Il consorzio deve essere il circondario: invece di cento corpuscoli, un corpo più grosso. È una scelta che bisogna fare e oggi c'è da porsi questa domanda: allo stato attuale, come sono i rapporti tra comunità e singoli comuni? La esperienza delle comunità riesce ad avviare una coscienza comunitaria, oppure vi sono delle assemblee in cui ciascun comune cerca di evidenziare e potenziare la propria individualità?

**MARTINENGO.** Vorrei anzitutto fare un piccolo passo indietro per giustificare la nascita delle comunità montane.

L'UNCEM ha cercato negli anni '50, fin dall'emanazione delle legge per la montagna, di dare alle zone di montagna gli strumenti necessari per affrontare determinati problemi; per cui, così come nel 1936 erano nati i consorzi di bonifica integrale, con l'emanazione della legge per la montagna in certe zone d'Italia sono nati i consorzi di boni-

fica montana, i quali avevano una loro estensione territoriale adeguata ai compiti che dovevano svolgere.

Ora, come sono nate queste comunità montane? Sono nate dai consigli di valle del 1955. Dove sono nati questi consigli di valle? Laddove esisteva una struttura di consorzio di bacino agricolo e di consorzio di bonifica montana, che aveva un'estensione territoriale più ampia. Il risultato è, per esempio, che in Piemonte, dove non esistevano consorzi di bonifica, sono nati 33 consigli di valle. In certe Regioni come la Toscana e l'Emilia, dove già esisteva la struttura necessaria ad affrontare un certo tipo di problemi, tali consigli non sono nati.

In tutti questi anni l'UNCEM, come espressione delle popolazioni montane, ha ravvisato l'esigenza di unificare il discorso su di una base territoriale più vasta di quella comunale per affrontare specifici problemi. Ed è soltanto con la legge del 1971 che si è riusciti a dare a questa esigenza la fisionomia unitaria della comunità montana, fisionomia unitaria che è ancora un momento di transizione, perchè oggi coesistono una serie di questi strumenti a livello comprensoriale che vanno unificati e che man mano si unificano.

Tutto questo, a giudizio dell'UNCEM, è un momento di transizione se si pensa, ad esempio, che lo stesso articolo 6 della legge istitutiva delle comunità montane prevede che i comuni possano delegare loro funzioni alla comunità montana. Ecco il problema del discorso comuni-comunità montane: io personalmente ritengo che questo sia il primo passo per risolvere in senso automatico e indolore alcuni aspetti della questione di un nuovo rapporto, di una nuova organizzazione fra territorio e problemi connessi da affrontare; l'articolo 6 dà la sensazione che si stia camminando in questa direzione. Ma è chiaro che certe riforme si affrontano con una « rivoluzione » o con una mutazione costituzionale, oppure attraverso una serie di provvedimenti che vengono portati avanti e che nascono dall'esperienza di vita. L'UNCEM sono venti anni che lavora in questa direzione e le comunità montane rappresentano il primo risultato di questo sforzo.

È evidente che anche per noi la struttura attuale delle comunità montane non è soddisfacente, perchè riteniamo che l'elezione dei suoi organi debba essere fatta con elezioni dirette e non di secondo grado. Penso che in futuro ci impegneremo per fare in modo che la rappresentatività degli organi sia più consona alle forze esistenti nel territorio e che dia, quindi, anche una maggior garanzia, sotto tutti gli aspetti, alla natura e alla vita di questi organi. È chiaro che si è fatto un passo avanti, anche se non sufficiente perchè, ad esempio, manca del tutto una struttura finanziaria che consenta alle comunità di svolgere determinati compiti. Oggi esse si finanziano con interventi volontari da parte dei comuni o con un finanziamento che non è per la vita, ma per la realizzazione di un piano, per cui abbiamo già delle iniziative, vedi ad esempio quella piemontese, tese ad un finanziamento annuo ordinario per consentire la vita delle comunità. Naturalmente l'intervento finanziario deve essere a carico della Regione. È evidente che se questa esigenza si è manifestata in montagna per affrontare determinati tipi di problemi, il discorso della programmazione economica, il discorso della realizzazione effettiva di programmi in materia economica e sociale, presuppone una dimensione che non può essere quella regionale sul piano operativo; per cui il discorso del comprensorio diventa di un'evidenza lapalissiana: è chiaro che questo discorso dovrà essere affrontato in sede regionale. Come anticipazione posso dire che la regione Piemonte ha allo studio una legge che organizzi territorialmente questo problema. È ovvio che nessuno di noi, rappresentanti della montagna, pensa che la soluzione dei problemi del territorio e dello sviluppo economico e sociale possa limitarsi e individuarsi solamente nella montagna: non vogliamo fare di questa un ghetto, ma vogliamo ricordare che la montagna presenta alcuni tipi di problemi che non si pongono per il resto del territorio.

Nell'organizzazione territoriale su base comprensoriale di una regione noi pensiamo che la comunità montana, nella sua individualità, possa e debba rientrare in un comprensorio territoriale indubbiamente più va-

sto e così rispondo all'onorevole Ballardini quando si chiedeva se il dimensionamento delle zone montane sia legittimo e attuato nella miglior maniera.

**PRESIDENTE.** Però nella vostra esperienza non c'è una identificazione concettuale tra comprensorio e comunità montana: quest'ultima è di dimensioni minori, tutt'al più potrà coincidere col comprensorio.

**MARTINENGO.** Questo in senso generale; ma è chiaro che nel territorio alpino, così come in altre Regioni dove il dimensionamento è stato fatto sotto la spinta di condizioni geografiche diverse, i due ambiti possono coincidere, ma non certo in Piemonte, perchè non si può pensare che proprio in quel punto dove finisce la valle finisce anche un discorso di sviluppo, perchè c'è tutto un problema di integrazione dell'economia che investe la montagna...

**PRESIDENTE.** Quindi il discorso del comprensorio deve prendere in considerazione anche il territorio montano; « tenendo conto », non « a prescindere ».

**MARTINENGO.** Esatto, però bisogna anche mantenere queste individualità con le loro ragioni storiche e geografiche. Aggiungo, non certo per giustificare le Regioni, che la legge n. 1102 prevedeva che la delimitazione venisse fatta d'intesa coi comuni; a parte l'interpretazione che si può dare e che è stata data a questa « intesa », è chiaro che per l'individualità che i comuni hanno e per quelle tradizioni che determinate vallate possono avere, anche la volontà — che in qualche regione si è manifestata — di dare un taglio più ampio alla zonizzazione per la costituzione delle comunità ha incontrato a volte serie difficoltà. Ritengo che questo però sia un discorso che, con l'andar del tempo, potrà automaticamente realizzarsi, perchè nel momento in cui le comunità si pongono allo studio di un loro piano di sviluppo esse dovranno cercare inevitabilmente l'aggancio e l'avvicinamento alle comunità vicine.

Circa il problema dei rapporti tra comuni e comunità oggi siamo nel dubbio; fino

a ieri, quando si parlava di consigli di valle, si diceva che sono consorzi permanenti di comuni; oggi non si usa più questo termine e si pensa più che altro ad un ente di diritto pubblico, ma è chiaro che queste personalità, queste piccole individualità, nell'ambito delle comunità continuano ad essere presenti; simile individuazione tenderà a sparire nel momento in cui le elezioni verranno fatte su base diretta.

Per quanto riguarda le province penso che oggi non si possano fare affermazioni in proposito.

**PRESIDENTE.** Le chiediamo un parere su tale problema.

**MARTINENGO.** La sensazione è quella che siamo in un momento di transizione; le province, a nostro avviso, oggi sono ancora necessarie, anche per l'attività di coordinamento che possono compiere, appunto a livello provinciale, fra comunità montane di ciascuna provincia. Non foss'altro per l'aspetto di ente intermedio tra comunità montana e regione, oggi le province sono ancora necessarie.

**PRESIDENTE.** Provincia intesa come ente locale, o come suddivisione territoriale e organizzazione di servizi?

**MARTINENGO.** Direi più come organizzazione di servizi; comunque il problema è un po' quello che noi abbiamo adombrato all'inizio della relazione, cioè bisogna stabilire in modo chiaro le sue competenze.

**PRESIDENTE.** Rimane con sempre minori competenze!

**MARTINENGO.** Se il Parlamento domani decidesse che la provincia ha un solo tipo di problemi di cui occuparsi, allora può anche restare e avere una sua validità, ma nell'organizzazione statutale odierna il discorso della provincia come ente locale o ente dispensatore di servizi o ente esecutivo è problematico.

Circa il quesito posto dal senatore Modica sulla commissione paritetica noi della montagna abbiamo l'esperienza dell'approvazio-

ne dei decreti delegati del 1972; è vero che i pareri sono stati chiesti e che questi sono stati dati, però tutto è rimasto uguale, salvo piccole sfumature o correzioni di errori veramente macroscopici; il discorso è stato portato avanti così come era stato avviato. Non si tratta di togliere agli organi deliberanti degli enti alcunchè; il giorno in cui una commissione interregionale potrà discutere col Governo l'impostazione di questi decreti lo farà con piena autorevolezza avendo un mandato di rappresentanza pienamente riconosciuta.

**PRESIDENTE.** Ritengo che il senatore Modica volesse dire che esiste il pericolo di un rapporto Governo-sindacato delle Regioni che in qualche modo possa mettere in ombra il Parlamento e prepari delle soluzioni preconfezionate, anche se gradite alla commissione che le ha studiate. Inoltre c'è la minaccia che possa risolversi in una qualche sottrazione di poteri ai Consigli regionali i quali, essendo democraticamente eletti, sono rappresentativi di un complesso di interessi in cui devono esserci anche gli enti locali, le comunità montane eccetera. Si tratta di vedere, dunque, qual è il grado di partecipazione di questi enti all'attività dei consigli regionali.

**MARTINENGO.** Non penso che, trattandosi di decreti delegati, possa parlarsi di esautorazione o quanto meno di mettere in ombra il Parlamento il quale darà le sue direttive al Governo su come mettere in attuazione quei decreti; d'altra parte la preoccupazione che lei manifesta è — sul piano teorico — perfettamente legittima, però io ho già detto all'inizio che intendevo restare su un piano eminentemente pratico; quindi la nostra sensazione è che se questo discorso si fa in anticipo, cioè nel momento in cui le norme vengono elaborate, predisposte e discusse, forse un intervento delle Regioni — non certo i consigli, ma attraverso un legale rappresentante — sarà utile. D'altronde abbiamo tutti i giorni conferma di ciò; lo vediamo sul piano della partecipazione popolare, quando le Regioni predispongono oggi progetti di legge si arriva ad avere l'invasione dei consigli da parte delle forze sin-

dacali che addirittura non consentono la discussione del provvedimento se prima la giunta non ha discusso punto per punto con loro.

Tutto questo potrà essere giustificato, criticato, apprezzato o meno, ma il discorso pratico rimane quello che è, e cioè che il discorso della partecipazione, a nostro avviso, va fatto in certi tempi.

**PRESIDENTE.** Ho ancora da chiedere un chiarimento ed un contributo: a pagina 10 voi vi fermate in particolare sul Consiglio superiore dell'agricoltura e descrivete le competenze delle quattro sezioni. Questa distribuzione di materie ha attinenza con la nostra indagine in particolare, oppure è stata fatta a scopo puramente descrittivo?

**PIAZZONI.** No, non è stata fatta solamente a scopo descrittivo. La questione è che nell'ambito del discorso del riordino dei Ministeri si è voluto, da parte almeno degli organismi burocratici dei Ministeri, lasciar da parte il problema del Consiglio superiore; il che — a mio avviso — è veramente pericoloso. Il riordino dei Ministeri dovrebbe andare di pari passo con quello degli organi consultivi propri. Ora è chiaro che se va in porto l'iniziativa di cui si fanno portatori i senatori Rossi Doria e Noè relativa all'ipotesi dell'unificazione delle due Direzioni generali delle acque e delle economie montane in un unico Ministero, indubbiamente anche il discorso del Consiglio superiore dell'agricoltura deve essere rapportato a questo tipo di ipotesi e quindi deve essere unificato con quello dei lavori pubblici. Se invece le cose restano così come sono attualmente, è ovvio che il Consiglio superiore dell'agricoltura come organo consultivo del Ministero non dovrebbe avere il problema della rappresentanza regionale — come accennava il Ministro nel 1973 — e dovrebbe essere articolato in quattro sezioni, in relazione alle quali esiste già un decreto dello stesso ministro Ferrari-Agradi nel quale viene stabilito quali sono le quattro sezioni. Sono state fatte, però, quattro sezioni allo scopo di organizzare un numero

corrispondente di centri dirigenti qualificati ma allo stato attuale le sezioni sono ancora cinque. Noi non siamo più stati rinnovati dal 1969, siamo decaduti dal 1971 e continuiamo a riunirci soltanto per deliberare sulle materie residue e sulle pratiche che erano già in corso. Ma è evidente che in questo modo riusciamo a combinare molto poco.

**PRESIDENTE.** Il problema, quindi, è visto in prospettiva, per il momento in cui se ne parlerà in sede di riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato.

Mi pare che questa Commissione non possa che essere d'accordo nel riconoscere che i Consigli superiori delle Amministrazioni statali non potranno avere, concettualmente, una prevalenza gerarchica sulle Regioni. Peraltro a pagina 9 vi è una frase sulla quale desidero chiedere un chiarimento: partendo appunto da questa impossibilità concettuale che i Consigli superiori delle Amministrazioni centrali possano condizionare direttamente, obbligatoriamente, vincolativamente l'attività delle Regioni, si conclude dicendo: « Si tenga presente che non possono esistere rapporti di gerarchia o di subordinazione tra Stato e Regioni o Enti locali anche nel caso di delega essendo ciascuno autonomo a norma della Costituzione ». Ora io non entro nel merito esprimendo il mio parere; vorrei che mi venisse spiegato cosa significa « anche nel caso di delega », perchè sembrerebbe chiaro che se « delega » significa delega di funzioni che rimangono statali come tali, l'esercizio di esse « per delega » da parte delle Regioni o da parte degli Enti locali non dovrebbe annullare — diciamo così — un rapporto in qualche modo gerarchico, che non chiamerei di subordinazione ma di responsabilità politica che risale allo Stato. Vorrei, quindi, che mi spiegaste il vostro concetto, cioè se, viceversa, pensate che anche nel caso di funzioni che rimangono statali ma che vengono delegate o sub-delegate, non soltanto i Consigli superiori ma anche i Ministeri politicamente responsabili per le funzioni che vengono delegate debbano rinunciare ad ogni ingerenza.

**MARTINENGO**. Credo che la dizione di questo testo possa essere anche impropria. D'altra parte desidero rilevare come le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni sono affidate per la loro esecuzione alla responsabilità del Presidente della Giunta regionale. Ora, mi sembra leggermente improprio pensare ad una delega effettiva di funzioni dallo Stato alle Regioni quando queste stesse funzioni vengono di fatto assegnate, come direzione e responsabilità, al presidente della Giunta regionale il quale potrebbe anche trovarsi in una dissonanza di tipo politico rispetto all'organo che lo ha eletto, che è il Consiglio regionale.

**PRESIDENTE**. È più facile che una dissonanza politica vi sia fra il presidente di una Giunta regionale ed il Governo che dare in qualche modo vigilare sulla esecuzione delle funzioni delegate.

**MARTINENGO**. No, signor Presidente, perchè il presidente della Giunta regionale deve svolgere determinate funzioni delegate secondo le direttive che il Governo gli partecipa. Ma, ad un certo punto, abbiamo una fetta di attività delle Regioni che praticamente viene sottratta al giudizio politico del Consiglio regionale. Questo è il significato di quella frase che è stata male inserita in questo testo.

**PRESIDENTE**. La conclusione allora non può essere che quella di sconsigliare la delega.

**MARTINENGO**. Noi non poniamo un problema; facciamo soltanto una considerazione. Si considera semplicemente il fatto che viene ad esercitare certe attività di tipo amministrativo, delegato dallo Stato, in modo che, in certo senso, contrasta con la sua autonomia, con la sua libertà di scelta.

**PRESIDENTE**. O la delega diventa attribuzione o la delega deve rimanere delega.

**BALLARDINI**, *deputato*. La delega è delle funzioni, che poi vengono esercitate

autonomamente, cioè l'organo delegatario è autonomo politicamente.

**MARTINENGO**. In effetti l'organo che le esercita non è autonomo.

**PRESIDENTE**. Indubbiamente questo è un punto delicato.

**PIAZZONI**. Vi è un aspetto di questo discorso sulla delega che va sottolineato. Quando il Parlamento dà la delega alle Regioni per certe funzioni non deve entrare nel dettaglio come esse devono esercitare tali funzioni. Faccio un esempio; in questo momento la regione Toscana non è in grado di approvare una legge applicativa della legge statale per le zone sismiche perchè nella legge statale è previsto che per certe costruzioni ci vuole il nulla osta dell'ingegnere capo della Regione, ma la Toscana non ha un ufficio tecnico e non ha, quindi, un ingegnere capo; nel suo statuto non lo ha previsto. La legge nazionale, quindi, non deve entrare nel merito di come le Regioni debbono esercitare queste funzioni. Lo stesso vale per la legge Marcora per la zootecnia, la quale è stata così dettagliata che la Regione non ha più niente da fare; diventa una presa in giro dire alla Regione: devi legiferare in materia di zootecnia, dare 50.000 lire per vitello, fare questo e quest'altro. È un discorso più a monte, per non parlare dell'aspetto finanziario: è veramente una cosa molto grave che il Parlamento approvi una legge e che il Governo, prima ancora che la legge sia promulgata, presenti un disegno di legge alle Camere dove si dice che i 60 miliardi sono distribuiti in cinque anni, cosa che non è mai avvenuta da quanto esiste il Parlamento della Repubblica. È stato veramente un caso clamoroso, per cui non so se non conveniva allora che il Governo chiedesse al Parlamento di riesaminare l'articolo della legge, piuttosto che presentare un altro disegno di legge quando ancora non era stata pubblicata la legge Marcora. Questi, però, sono fatti che attengono al legislatore, che non può legiferare in questo modo in presenza di deleghe che si devono dare alle Regioni.

**M O D I C A**, *senatore*. Signor Presidente, mi consenta soltanto di fare una raccomandazione ai colleghi dell'UNCEM: che con il loro senso pratico valutino, a proposito del discorso che si faceva prima, la esperienza, ormai considerevole, delle Commissioni paritetiche per l'emanazione delle norme di attuazione degli statuti speciali delle Regioni a statuto speciale.

**P I A Z Z O N I**. L'esperienza del Trentino-Alto Adige ci pare positiva.

**M O D I C A**, *senatore*. Però c'è anche quella della Sicilia.

**B A L L A R D I N I**, *deputato*. Parla, però, della situazione dopo il « pacchetto ».

**P R E S I D E N T E**. Io prolungherei volentieri questo discorso, ma abbiamo anche altre organizzazioni da sentire.

**B A L L A R D I N I**, *deputato*. Devo dire che questo testo è molto stimolante e le cose che dovrei chiedere sono moltissime, però cercherò di essere rapido, anche perchè la risposta che il dottor Martinengo mi ha dato sull'altra questione costituisce un contributo interessante per affrontare il problema che prima avevo posto.

Se mi permette, Presidente, vorrei porgere due domande retoriche, nel senso che mi pare comunque importante farle pur contenendo esse già la risposta, ed un'altra non retorica.

La prima è la seguente: dal momento che il dottor Martinengo poc'anzi ha ribadito la necessità di una chiarezza di competenze, crede egli che sia possibile stabilire una chiarezza di competenze tra Regioni e comuni, fra Regioni e comunità, tra potere centrale e potere di enti autonomi, e in modo particolare che sia possibile fare chiarezza di competenze nella ristrutturazione dei Ministeri, così come è prevista dal provvedimento che è attualmente all'esame della Camera dei deputati senza prima avere fatto la riforma della Presidenza del Consiglio?

**P R E S I D E N T E**. Riconosco la retoricità della domanda perchè non c'è che una risposta: quella di un collegamento stretto. Si tratta, però, di un lavoro che dovremmo fare noi.

**B A L L A R D I N I**, *deputato*. Sì, però, noi siamo diversi; come forze politiche.

Passo all'altra domanda. A pagina 21 c'è una descrizione, che direi esemplare, di quel che avviene per quanto riguarda di atti amministrativi. Si dice che un decreto ministeriale, dopo essere stato firmato, va, attraverso la Ragioneria generale dello Stato (facciamolo questo sacramentale nome ogni tanto), alla Corte dei conti per i riscontri, cioè per i controlli. E questo è il punto dell'altra domanda retorica, cioè crediamo che sia possibile realizzare uno snellimento delle procedure amministrative senza riformare radicalmente tutto l'ordinamento dei controlli? Qui è fatto riferimento all'atto amministrativo del potere centrale, ma purtroppo questa lentezza si riproduce anche nelle Regioni perchè anche queste, a loro volta, sono soggette al sistema generale dei controlli, che risale a quando risale e che non controlla un bel niente, ma che serve soltanto a rallentare le funzioni amministrative.

La terza domanda non è retorica ma mette il dito su una piaga altrettanto importante. A pagina 9, in alto, si sottolinea questo aspetto: l'esigenza che il trattamento economico del personale, di tutti i dipendenti degli enti pubblici non sia clamorosamente e scandalosamente sperequato come avviene adesso; l'esigenza, cioè, di una uniformità di trattamento economico tra parità di qualifiche, tra parità di mansioni, eccetera. A questa domanda probabilmente non ci sarà una risposta immediata perchè non è possibile, ma è stato approvato un provvedimento alla Camera dei deputati, attualmente all'esame del Senato, sul parastato, che può darsi sia sfuggito nei suoi contenuti reali, perchè quando fu approvato suscitò discussioni pubbliche per alcuni aspetti secondari del suo contenuto: ad esempio, perchè non furono aboliti da quel famoso elenco l'ONMI ed altri enti, cosa che, tutto sommato, costi-

tuiva un aspetto marginale. Mentre uno dei contenuti più importanti e positivi della legge era costituito proprio dall'ordinamento del trattamento economico del personale degli enti del parastato, sottoposto ad una nuova disciplina.

Si vede, infatti, che il personale dipendente dagli enti del parastato viene trattato mediante il metodo della contrattazione collettiva e uniforme, in quanto affidata ai sindacati da una parte e ad una commissione rappresentativa del parastato dall'altra. È previsto, però, che la conclusione del negoziato debba essere soggetta all'approvazione del Consiglio dei ministri proprio allo scopo di istituire un controllo da parte del Governo che garantisca il massimo di uniformità possibile nel trattamento economico dei dipendenti del parastato. Vi è da presumere — anche se non sappiamo come avverrà in pratica — che nel momento in cui il Governo ratifichi e approvi una contrattazione collettiva per il trattamento economico dei dipendenti degli enti pubblici, con un occhio guardi ai dipendenti del parastato e con l'altro ai dipendenti dell'amministrazione diretta dello Stato e degli enti pubblici. Questa dovrebbe essere la finalità della legge e chiedo ai rappresentanti dell'UNCEM se ritengono che tale strumento legislativo possa corrispondere a questa esigenza.

*MARTINENGO* Tengo a precisare che l'indicazione che abbiamo dato del 50 per cento, a proposito di quel testo, è, appunto, soltanto un'indicazione perchè non siamo in grado di fare una valutazione esatta; più precisamente potremmo dire che rappresenta un'aspirazione. Credo che il problema ora accennato potrebbe essere risolto dal provvedimento che lei, onorevole Ballardini, segnala; peraltro esiste tutta un'altra serie di problemi che riguardano i dipendenti degli enti locali in cui rientrano contratti e accordi delle organizzazioni sindacali dei comuni in una forma che, però, è deleteria nel senso che ciascuna determinazione effettiva degli emolumenti viene riportata in sede locale dove, molto spesso, tali accordi vengono disattesi. Il problema si pone tanto

per il parastato quanto per gli enti locali territoriali.

A proposito del problema dei controlli vorrei dire — tenendo conto che nelle Regioni abbiamo un'organizzazione che consente all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il quale non è un organo previsto dallo Stato, di disporre senza alcun controllo tutto il finanziamento previsto per l'attività del Consiglio dalla legge sull'autonomia funzionale — che abbiamo due organi regionali che si trovano in posizioni contrastanti: da un lato abbiamo la Giunta che per comprare quattro matite deve rivolgersi alla commissione di controllo, dall'altro l'ufficio di Presidenza, di cui ho detto sopra, che tramite la Giunta, la quale non può rifiutarsi per ragioni politiche, eroga miliardi senza il minimo controllo da parte di nessuno, se non quello a posteriori della Corte dei conti.

*PRESIDENTE*. Questo accade per un riguardo ai Consigli regionali in funzione della loro composizione politica e della loro capacità legislativa che rende la loro gestione analoga a quella non controllata del Parlamento. Questa è la ragione, anche se può essere considerata discutibile

*MARTINENGO*. Però ritengo — e potrei portare qualche esempio — che mentre il parlamento giustamente ed obiettivamente limita le spese, per alcuni Consigli regionali abbiamo spese ed interventi che non hanno niente a che fare con la funzionalità dei Consigli stessi.

*PRESIDENTE*. Se non hanno altro da aggiungere, ringrazio i rappresentanti dell'UNCEM e formulo i miei migliori auguri per la loro attività.

*Congedati i rappresentanti dell'UNCEM, vengono introdotti il presidente, dottor Zantom, ed il consigliere, deputato Olivi, in rappresentanza dell'UPI; il presidente, avvocato Boazzelli, ed il segretario generale, dottor Santo, in rappresentanza dell'ANCI.*

**P R E S I D E N T E.** Porgo il benvenuto della Commissione ai nuovi intervenuti.

**Z I A N T O N I.** L'ANCI e l'UPI hanno elaborato un documento comune, di cui il presidente Boazzelli darà lettura.

**B O A Z Z E L L I.** Rivolgo un saluto al Presidente Oliva e alla Commissione, rilevando che riteniamo di particolare interesse ed anche essenziale l'incontro che si verifica sempre più di frequente tra il Parlamento, tramite la Commissione, e gli enti locali, tramite le associazioni. Passo a dare lettura del documento comune.

« La memoria, presentata dall'ANCI alla Commissione parlamentare, nell'udienza del 14 dicembre 1973, riassume le proposte complessive dell'Associazione in ordine alla politica di attuazione autonomistica.

Valutazioni in merito al disegno di legge n. 3157/L, approvato dal Senato nel luglio scorso, possono perciò utilmente essere tratte dalla medesima impostazione propositiva della memoria in questione. Questa, rivendicando in via generale la contestualità e la globalità del processo di attuazione autonomistica, individuava la priorità di un impegno risolutivo su alcuni punti essenziali: 1) completamento del trasferimento delle funzioni regionali, unitamente ad una organica attribuzione delle funzioni dei comuni e delle provincie (nella prospettiva di un univoco disegno riformatore delle autonomie regionali e locali); 2) deleghe legislative e amministrative dello Stato alle Regioni al fine di renderne concretamente praticabile una politica programmata di sviluppo; 3) revisione della legge finanziaria regionale; 4) riforma della finanza locale; 5) riordinamento della amministrazione statale.

Rispetto a tali indicazioni il disegno di legge, attualmente all'esame della Camera, rappresenta indubbiamente un primo passo positivo, sia pure parziale e per alcuni aspetti contraddittorio e inadeguato.

Per quanto riguarda le valutazioni di ordine generale: come si è già fatto cenno, il disegno di legge rappresenta, sia pure parzialmente (ma ancor meglio, mediante op-

portuni perfezionamenti, potrà rappresentare) un provvedimento positivo. Su di esso sembra di poter esprimere le seguenti principali considerazioni.

1) Muovendo implicitamente dal riconoscimento della validità dei giudizi espressi dal movimento autonomistico sulla concezione sostanzialmente restrittiva dell'autonomia regionale, che ha guidato i decreti delegati del gennaio 1972, il disegno di legge « riapre » il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, ivi comprendendovi anche quelle esercitate da enti pubblici nazionali e interregionali.

2) Sullo stesso presupposto, viene « riaperta » la delega di funzioni statali connesse, finalizzandole all'esercizio organico da parte delle Regioni di quelle trasferite e delegate.

3) Viene prevista — per la prima volta, in sede legislativa, dall'avvio dell'ordinamento regionale — l'attribuzione diretta di funzioni ai comuni, alle provincie e ad altri enti locali (territoriali), entro ed oltre le materie dell'articolo 117 della Costituzione, finalizzandole, anche in questo caso, all'esercizio organico da parte degli enti destinatari. Trova, in tal modo, una prima risposta positiva il rilievo, espresso nella citata memoria dell'ANCI, secondo il quale non appare più sufficiente la mera conferma della garanzia negativa di escludere dalle materie di competenza regionale quelle funzioni che comuni e provincie « esercitano attualmente », rinviando ulteriormente « il riordinamento e la distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali » stessi. La memoria, infatti, proseguiva affermando doversi « immediatamente avviare un processo che, a livello nazionale, riconosca agli enti locali nuove funzioni proprie, tali che questi possano sempre meglio svolgere un intervento complessivo e organico nella realtà amministrata (territorio, servizi sociali e attività economiche) ».

4) Il disegno di legge particolarmente nel secondo comma dell'articolo 1 — prevede alcuni principi di notevole portata innovativa rispetto alla tradizione legislativa e giurisprudenziale centralistica, principi

che l'ANCI aveva costantemente rivendicato. Tra questi, meritano di essere sottolineati: *a*) l'adozione di criteri oggettivi (e non quelli modellati sulla ripetizione di competenze per singole branche ministeriali) nell'identificazione delle materie per settori organici *b*) il superamento dell'incertezza interpretativa della locuzione « altri enti locali », che va riferita ai soli enti territoriali; *c*) la potestà legislativa delle Regioni per l'organizzazione e la spesa nelle materie delegate, nonchè l'attribuzione della relativa normativa di attuazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione (al riguardo, l'ANCI stima indispensabile che tale principio costituzionale di decentramento legislativo trovi la più estensiva applicazione in numerosi ambiti di attività legislativa del Parlamento, dovendosi questo sempre più attestarsi sulla legislazione di principio); *d*) il riconoscimento alle Regioni della facoltà di subdelegare agli enti locali territoriali le funzioni delegate dallo Stato; *e*) la sottoposizione delle deliberazioni degli enti locali territoriali nelle materie delegate dalla Regione agli organi di controllo di cui all'articolo 130 della Costituzione.

5) il disegno di legge rende, infine, logicamente contestuale e temporalmente conseguente il riordinamento dell'amministrazione statale al decentramento delle funzioni alle Regioni, ai comuni e alle provincie. Tale previsione non può tuttavia attenuare un giudizio negativo sul ritardo verificatosi nel portare a compimento una incisiva ristrutturazione qualitativa ed un profondo ridimensionamento quantitativo dell'apparato statale, come avrebbe dovuto aver corso in conseguenza del primo passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni.

Sempre sotto il profilo generale, si ritiene di dover esprimere alcune riserve di fondo che, ove non valutate attentamente, rischierebbero di compromettere in larga misura le stesse finalità perseguite dal legislatore delegante.

1) Non solo ragioni di principio di opportunità legislative, ma anche la stessa, già sperimentata, vicenda dell'articolo 17 della legge n. 281, e successivi decreti delegati di-

mostrano i limiti derivanti dal ricorso allo strumento della legge-delega al Governo su una materia, come quella appunto del decentramento delle funzioni e delle riforme della struttura amministrativa centrale, che è destinata a incidere in via diretta sull'assetto sostanziale del potere governativo. Senza riproporre, in questa sede, l'alternativa alla ipotesi della legge-delega mediante la scelta di strumenti legislativi di esclusiva emanazione parlamentare ed immediatamente incidenti sull'intera materia costituente oggetto del disegno di legge in questione, sembra, tuttavia, di dover evidenziare due ordini di esigenze: *a*) da un lato, occorre contornare la delega legislativa al Governo della definizione specifica ed inequivoca di principi e criteri che riducano al minimo ambiti di incertezza e di discrezionalità in sede di decretazione legislativa; *b*) dall'altro, occorre garantire sia una partecipazione dei destinatari del decentramento delle funzioni alla formazione degli schemi dei decreti delegati, sia la possibilità offerta alle associazioni nazionali degli enti locali, oltre che alle Regioni, di essere ascoltate dalla Commissione parlamentare prevista dall'articolo 8.

2) Per la parte relativa al riordinamento dell'Amministrazione statale, l'ANCI, ritiene che le norme di delega abbiano un carattere ed un contenuto estremamente generico e indeterminato, tale da non consentire la realizzazione di quella riforma che — come attestano anche i più recenti tentativi, operati con la legge n. 249 del 1968, e con la legge n. 775 del 1970 — è rimasta purtroppo una pagina ancora tutta da scrivere nella storia del nostro Paese. Nè sembra di poter ravvisare, complessivamente, nell'esame degli articoli 2 e 7 elementi di particolare innovazione soprattutto sotto il profilo di una reale volontà di ridimensionamento quantitativo dell'apparato centrale e di superamento delle tradizionali strutture piramidali e settoriali, dalla cui permanenza continueranno a derivare ostacoli ad una effettiva capacità programmatrice nell'azione del Governo.

Si osserva che nulla è previsto sul riordino dei Ministeri che hanno incidenza sulla

vita dei comuni per adeguarne le strutture alle esigenze delle autonomie locali.

Pertanto si ritiene che l'articolo 2, non presentando aspetti positivi come l'articolo 1, richieda una rielaborazione.

L'ANCI stima, perciò, che esso possa essere migliorato e corretto nei suoi aspetti contraddittori attraverso le proposte costruttive delle Regioni e delle Associazioni degli enti locali in modo da poter consentire un rapido varo dal Parlamento.

Va precisato che il provvedimento non può, in ogni caso, esaurire le ben più vaste esigenze di rinnovamento istituzionale e finanziario, come d'altronde (anche mediante puntuali analisi, indicazioni e proposte) è emerso chiaramente nel corso dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare.

A quest'ultimo riguardo, si conferma l'importanza e la validità dell'indagine, che ha segnato un momento di rilevante valore politico-istituzionale nella vicenda dei rapporti tra il Parlamento e le autonomie territoriali. Non solo, ma l'ANCI non ritiene che le finalità politiche dell'indagine stessa possano considerarsi attenuate, in forza dell'*iter* parlamentare del disegno di legge ex 114 del Senato. Infatti, se è pur vero che alcuni problemi prospettati nel corso delle udienze conoscitive trovano una risposta nelle scelte normative del disegno di legge, molti altri e di grande rilevanza rimarranno comunque aperti.

Sembra, perciò, di poter individuare nelle conclusioni dell'indagine la possibilità di un duplice importante esito politico:

a) individuazione di un « pacchetto » di proposte che consenta un effettivo miglioramento — in direzione autonomistica e riformatrice — dei contenuti dell'attuale testo del disegno di legge;

b) individuazione dei modi e tempi per la realizzazione di una piattaforma di proposte, articolate e complessive, in ordine agli adempimenti legislativi e agli strumenti necessari per attuarle, da cui le autonomie regionali e locali possano acquisire un quadro di riferimento che conferisca alla loro attività una prospettiva certamente me-

no negativa dell'attuale drammatica situazione.

#### *Proposte specifiche.*

Nel quadro delle considerazioni di ordine generale, che valgono a riassumere il giudizio complessivo dell'ANCI sull'iniziativa legislativa in corso — secondo una coerente linea politica, sviluppatasi in particolare al Congresso di Bordighera del 1971 — si stima opportuno segnalare alcune proposte specifiche di modifica che, senza tradursi nella forma puntuale di emendamenti, tentano di cogliere alcuni aspetti più significativi del provvedimento:

1) il trasferimento delle funzioni, di cui alle materie indicate dall'articolo 17 della Costituzione ed esercitate attualmente da Enti pubblici, deve investire la generalità degli Enti pubblici stessi (articolo 1, comma primo, lettera b);

2) le funzioni da delegare alle Regioni debbono riguardare anche quelle esercitate dagli Enti pubblici (articolo 1, comma primo, lettera c);

3) l'attribuzione diretta alle Provincie, ai comuni ed agli altri enti locali territoriali di funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, deve assumere una estensione più ampia di quella prevista dalla lettera e), comma primo dell'articolo 1, nel senso che, in ipotesi, possa anche riferirsi alle funzioni già trasferite alle Regioni;

4) mentre si condivide il criterio del « rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative », appare riduttiva la connessione diretta di tale criterio alle funzioni « attribuite a norma della legislazione vigente », di contro occorre affermare il principio che l'ente locale territoriale — e in particolare il comune — deve essere concretamente posto in grado di esercitare quelle funzioni che gli consentano di assicurare lo sviluppo complessivo della comunità amministrativa (articolo 1, comma primo, lettera e);

5) le forme di codipendenza tra uffici dello Stato e delle Regioni, dovranno essere

escluse e non semplicemente « evitate di regola » (articolo 1, comma secondo, punto 2);

6) lesivo delle autonomie delle Regioni e degli enti locali risulta l'inciso (articolo 1, comma secondo, punto 3, lettera *b*), laddove ammettendosi la facoltà della subdelega, per la stessa sono previsti rimedi sostitutivi da parte dello Stato verso le Regioni e di queste verso gli enti locali, trattandosi viceversa di materia di esclusiva competenza degli statuti regionali, i rimedi sostitutivi non esistono;

7) per i profili di estrema importanza costituzionale che involge la cosiddetta « funzione di indirizzo e di coordinamento », appare opportuno escludere ogni ipotesi di delega della stessa, come invece è previsto nel quartultimo comma dell'articolo 1;

8) occorre prevedere, in forma esplicita, nell'ultimo comma dell'articolo 1, la piena competenza degli organi di controllo di cui all'articolo 130 della Costituzione sulle deliberazioni degli enti locali non solo nelle materie ad essi delegate dalla Regione, ma anche in quelle ad essi subdelegate »

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il presidente Boazzelli per questo preciso contributo al nostro dibattito.

Apro quindi la serie degli interventi sull'argomento.

**T R I V A ,** *deputato* Mi sembra, in generale, che le indicazioni ed i rilievi fatti dall'ANCI e dall'UPI siano puntuali e possano costituire un contributo importante nel momento conclusivo dei nostri lavori.

Mi vorrei però soffermare su quanto detto al punto *b*) della pagina 5 della memoria letta dal presidente Boazzelli, poichè si tratta di un problema del quale abbiamo appena discusso con i rappresentanti dell'UNCEM.

Mi pare che la lettura di questo punto possa portare ad equivocare su talune cose; conosco il pensiero dell'ANCI e non ritengo che abbia inteso sostenere certe tesi ma, ripeto, dal testo, si potrebbe cadere in qualche equivoco. Si dice infatti: « Dall'altro, occorre garantire sia una partecipazione dei destinatari del decentramento delle funzioni alla formazione degli schemi dei decreti de-

legati, sia la possibilità offerta alle Associazioni nazionali degli enti locali, oltre che alle Regioni, di essere ascoltate dalla Commissione parlamentare prevista dall'articolo 8 ».

Mi fa sorgere qualche dubbio proprio la espressione « partecipare alla formazione degli schemi dei decreti delegati » Faccio presente ai rappresentanti dell'ANCI che poc'anzi abbiamo osservato con gli amici della UNCEM, i quali ipotizzano una sorta di commissione paritetica nazionale composta in un certo modo per compilare i testi dei decreti che, successivamente, dovevano andare alla consultazione, che una formulazione di questo genere potrebbe prestarsi ad interpretazioni equivocate. Chiederei quindi al presidente Boazzelli un chiarimento sull'interpretazione autentica da dare a questo punto della memoria presentata.

**B O A Z Z E L L I .** Il nostro può essere considerato come il contributo degli esperti, ma poi bisognerà esaminare nella realtà il lavoro che verrà fatto dagli organi competenti

**M O D I C A ,** *senatore.* Mi permetto di chiarire la preoccupazione politica dell'onorevole Triva. La preoccupazione è la seguente: se esperti delle Regioni, dei comuni, delle provincie vengono associati al lavoro preparatorio degli schemi dei decreti delegati, di competenza del Governo, si può verificare una situazione per cui, successivamente, la espressione autonoma della volontà degli enti locali, delle Regioni che chiedono determinate modifiche di questi decreti può essere in qualche modo vincolata dal fatto di trovarsi di fronte non a testi che impegnano solo la responsabilità del Governo, ma a testi che già esprimono una compartecipazione proprio dei rappresentanti delle Regioni, dei comuni e delle provincie.

Ciò potrebbe limitare quella dialettica, quella discussione, quell'apporto di tutte le forze rappresentate nei consigli, nelle assemblee elettive locali e regionali che, invece, rappresentano una condizione essenziale affinché gli schemi dei decreti possano essere effettivamente modificati, possano ottenere

un concorso effettivo di proposte, suggerimenti, valutazioni scaturenti non da una logica ristretta di vertici tenuti a livello di Ministero, bensì da un'ampia dialettica politico-sociale quale si manifesta nel funzionamento delle assemblee.

La nostra preoccupazione è dunque che una proposta del tipo di quella fatta dall'UNCEM (e che potrebbe essere ripresa dal documento presentato dall'ANCI qualora lo si interpretasse in un certo modo) anziché raggiungere lo scopo di arrivare a decreti migliori dal punto di vista autonomistico finisca invece con il concorrere ad uno scopo opposto attraverso, appunto, il restringimento della possibilità di una dialettica e di una discussione ampia e libera su questi testi.

Quindi, sarebbe opportuno che la posizione dell'ANCI venisse corretta nel senso di chiedere una garanzia di partecipazione dei destinatari del decentramento, cioè Regioni, comuni, provincie eccetera, non alla formazione degli schemi dei decreti, ma dei testi definitivi. E ciò è possibile togliendo dalla mane l'impressione che si voglia adombrare relazione la parola « schemi », altrimenti rimane una posizione del tipo di quella che hanno proposta gli amici dell'UNCEM.

**A G R I M I**, *senatore*. Ciò non toglie che nel momento in cui si stanno preparando gli schemi l'ANCI possa far pervenire una sua memoria al Ministero!

**M O D I C A**, *senatore*. Ma non toglie nemmeno che il Governo possa sentire il bisogno per suo conto di chiedere dei pareri.

**P R E S I D E N T E**. In realtà qui si parla soltanto di una partecipazione in forma generica, mentre lì si parlava espressamente di una commissione paritetica. Lì c'era un'istituzionalizzazione, qui invece c'è una raccomandazione. Però si può pensare che si tratti di una richiesta da tener presente in sede di definizione del disegno di legge n. 3157, e sotto questo profilo è forse opportuno rimettersi ad una raccomandazione di volontà politica di partecipazione concreta, senza istituzionalizzarla.

**Z I A N T O N I**. La nostra è solo una raccomandazione di ordine politico; ciò non toglie che la partecipazione debba essere anche effettiva e di un certo peso.

**P R E S I D E N T E**. A questo punto desidero osservare che vi è un punto da chiarire, proprio all'ultimo rigo. È stato rilevato nella memoria che all'ultimo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, dove appunto è prevista l'abrogazione di alcuni commi della legge Scelba relativamente al controllo sulle deliberazioni adottate da provincie, comuni ed altri enti locali nelle materie ad essi delegate dalla Regione, bisognerebbe provvedere nello stesso senso anche per le materie subdelegate, cioè per le materie delegate dallo Stato alle Regioni e da queste agli enti locali minori.

Ora, il fatto che gli atti delle Regioni in materia delegata siano soggetti ai controlli normali degli atti regionali proprii non comporta alcuna difficoltà; mentre altrettanto non può dirsi nel caso di atti emessi dagli enti locali in materie statali subdelegate perchè tali atti andrebbero sottoposti non a semplice controllo regionale ma al controllo statale, essendo lo Stato il vero titolare della materia subdelegata. Prego perciò i nostri interlocutori di considerare questa profonda differenza.

**B O A Z Z E L L I**. È un problema di scelta a monte!

**Z I A N T O N I**. Questo è un problema che ha avuto un momento di riflessione in altra sede, allorquando l'ANCI e l'UPI parteciparono alla famosa commissione per la riforma della legge sul controllo. Le conclusioni alle quali pervenimmo allora sono le stesse che riproponiamo in questa sede, per cui riteniamo di doverle sottolineare.

**P R E S I D E N T E**. Ci troviamo di fronte all'ipotesi di quattro diverse categorie di atti provenienti da comuni e provincie: per attribuzioni proprie vecchie, per eventuali attribuzioni dirette nuove; per funzioni delegate dalle Regioni nelle materie di competenza regionale, e per funzioni subdele-

gate dalle Regioni in materie dello Stato delegate alle Regioni stesse. Se voi siete orientati ad affidare tutti questi atti agli ordinari organi di controllo sugli atti delle province e dei comuni, in pratica attribuite all'organo regionale non soltanto il controllo sulle materie proprie dei comuni e delle province, e sulle materie delegate dalle Regioni, ma anche sulle materie subdelegate. Orbene, quando lo Stato delega le Regioni, esso è garantito dal fatto che gli atti regionali sono controllati dall'organo di controllo sulla Regione che in un certo senso è un organo di rapporto Stato-Regione. Ma se la Regione, subdelegando agli enti locali le materie statali a lei delegate, ne sottraesse il controllo allo Stato, che garanzia rimarrebbe a questo ultimo? Questo è il punto.

**OLIVI.** Teniamo presente che di fatto i casi anche limitati attualmente esistenti seguono in fondo questo principio del controllo locale.

**PRESIDENTE.** Si tratta di un'attribuzione non di una delega! Bisogna chiarire il vero contenuto politico dell'istituto della subdelega.

**ZIANTONI.** Non interessa tanto il contenuto politico della subdelega, quanto il contenuto politico del controllo. Anche se sulla materia vi è divergenza di opinioni tra i giuristi, abbiamo sostenuto l'opportunità di un controllo sugli atti « fonte » anziché sugli atti derivati. È chiaro quindi, che a questo punto il controllo va ricondotto anche tecnicamente ad un solo organo, che è quello regionale. E qui non è tanto importante il riferimento a chi delega e alla maniera di delegare, quanto alla materia soggetta al controllo.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che sia pericoloso creare per lo Stato la preoccupazione di non poter più controllare l'esercizio delle competenze delegate alle Regioni. Ciò lo dissuaderebbe dall'attuare la delega. Siccome abbiamo sostenuto che deve essere previsto anche l'istituto della subdelega, perchè diversamente la delega dello Stato alle Regioni favorirebbe un accentramento regiona-

le in contrasto con l'indirizzo costituzionale di decentramento agli enti locali, ecco che sono preoccupato del fatto che il principio da voi sostenuto possa costituire una remora.

Resta ora da chiarire un altro punto, a pagina 4, lettera *b*) della memoria, per quanto concerne il superamento dell'incertezza interpretativa della espressione « altri enti locali », che andrebbe riferita ai soli enti territoriali.

Questo è vero solo con riferimento alla lettera *e*) del primo comma dell'articolo 1 approvato dal Senato, laddove il Parlamento ha voluto — ricordo che a lungo si discusse questo punto — limitare alle province, ai comuni, ai consorzi tra comuni e province ed alle comunità montane la facoltà di « attribuire » direttamente a tali enti funzioni di interesse esclusivamente locale, sia nelle materie di competenza regionale sia in altre. In ogni altro caso, nemmeno implicitamente è detto che per « altri enti locali » si intendano categorie limitate: anzi, dicendo « altri » si è certo inteso di lasciare alle Regioni la massima libertà di scelta, sia quando vogliono delegare funzioni loro proprie, sia quando intendano subdelegare funzioni loro delegate dallo Stato.

**ZIANTONI.** La richiesta delle subdeleghe a sostegno delle deleghe è stata fatta non a caso, perchè il principio — deleghe dello Stato o subdeleghe della Regione — è uguale.

**PRESIDENTE.** Non rappresenterebbe una limitazione dell'autonomia regionale il vietare che la delega o la subdelega sia data ad altri enti locali?

**MODICA, senatore.** Un'opportuna limitazione!

**ZIANTONI.** Tendiamo a riaffermare un principio sul quale abbiamo a lungo dibattuto ed è per questo che diciamo che le subdeleghe devono essere riferite agli enti locali territoriali e, in questo senso, facciamo una precisa richiesta di ordine politico.

**PRESIDENTE.** Ci possono però essere degli orientamenti politici diversi. Per

mio conto la Regione non può rinunciare alla sua autonomia nell'identificazione dell'ente locale che, caso per caso, è più adatto ad una funzione delegata o subdelegata. Sarebbe inopportuno che lo Stato impedisse alla Regione di scegliere un ente locale diverso da quello territoriale.

**Z I A N T O N I**. Non si possono ipotizzare situazioni di tipo diverso tra Regione e Regione?

**T R I V A**, *deputato*. Allora capisco meglio l'attenzione destinata a identificare la sede del controllo per l'esercizio dell'attività subdelegata!

In altre parole, se le Regioni possono indifferentemente subdelegare l'esercizio in materia, ad esempio, di orari di negozi ai comuni o alle camere di commercio, non credo che il controllo su quella delega possa essere rimandato all'organismo di cui all'articolo 130 della Costituzione.

**P R E S I D E N T E**. Poichè la funzione viene delegata o subdelegata dalla Regione, è logico che alla Regione spetti un controllo.

**M O D I C A**, *senatore*. Non si tratta di una questione di carattere giuridico, ma di indirizzo politico!

**P R E S I D E N T E**. La politica vien fuori anche dalla logicità di quanto espresso.

**Z I A N T O N I**. Comunque non si dovrebbe delegare alle camere di commercio o agli enti del turismo.

**P R E S I D E N T E**. Perchè?

**T R I V A**, *deputato*. Un discorso del genere diventa pericoloso, perchè oggettivamente introduce, per coerenza logica, anche l'esercizio del controllo da parte della Regione sulle materie che lei stessa delega. Se affermiamo che la Regione, in quanto destinataria della delega dello Stato, ha il potere di stabilire, ove subdeleghi, forme di controllo sugli atti subdelegati, entriamo in un discorso estremamente complesso.

**P R E S I D E N T E**. Rileggiamo insieme e attentamente la lettera *b*) del n. 3 del secondo comma dell'articolo 1 del testo approvato dal Senato: « Sarà prevista a favore delle Regioni la facoltà di subdelegare alle province, ai comuni e altri enti locali le funzioni delegate dallo Stato prevedendosi i necessari poteri d'indirizzo, controllo e rimedi sostitutivi sia da parte dello Stato nei confronti della Regione, che di questa nei confronti degli enti locali ».

La materia da discutere è molto ampia. Il « prevedendosi » è riservato alla Regione (che dovrà provvedere con l'atto di subdelega), o va inteso nel senso che debbano essere i decreti-delegati a stabilire simili controlli? Non credo che possiamo arrivare in fondo alla questione, ma penso di poter riassumere dicendo che, da parte vostra, come rappresentanti degli enti locali territoriali, viene espresso il desiderio che non solo per l'attribuzione di funzioni esclusivamente locali ma anche nel caso di subdeleghe siano soltanto gli enti territoriali i possibili destinatari, di conseguenza limitando l'autonomia di scelta della Regione.

**M O D I C A**, *senatore*. Avevamo fatto un notevole passo avanti con il disegno di legge n. 114 ed ora vediamo, invece, che alcuni punti che sembravano ormai acquisiti sono ancora in discussione.

**Z I A N T O N I**. Ma anche altri aspetti vanno chiariti!

**P R E S I D E N T E**. L'ipotesi costituzionale è alternativa: o conferire deleghe o il valersi dei servizi degli enti locali.

Ora, l'ipotesi del servirsi dell'attività degli enti locali anche al di fuori dell'ipotesi delle deleghe o subdeleghe, evidentemente, non può che essere lasciata al più largo apprezzamento delle Regioni. Se il Parlamento ipotizzasse la limitazione della delega o subdelega da parte delle Regioni agli enti territoriali, spetterebbe all'autonomia delle Regioni di avvalersi dei servizi di altri enti locali.

**Z I A N T O N I**. C'era un'altra riserva che volevo sottolineare: quella relativa al

ricorso alla legge di delega al Governo su una materia che incide sull'assetto del potere governativo. Al riguardo nutriamo forti perplessità.

**PRESIDENTE.** Questa è la riserva che, so bene, è sempre sussistente. Dipende dal Parlamento di dare o non dare. Bisognerebbe chiarire se la materia è o non è delegabile, ma questa questione va molto più in là della nostra competenza.

**BOAZZELLI.** C'è un altro problema, signor Presidente, in ordine agli articoli 5 e 6 di cui vorrei parlare. Desidero porre in evidenza il discorso della necessità del trasferimento ai comuni del personale contemporaneamente alla legge-delega. Esiste già nel documento un discorso in ordine all'efficienza ed alla capacità dei comuni di poter esprimere una loro attività sulle materie che vengono delegate o subdelegate, e questa capacità si può solo attuare attraverso un trasferimento anche del personale relativo ai comuni per poter modificare ed incrementare le possibilità che questi ultimi hanno sul piano operativo di rispondere alle leggi-delega. Questo è un fatto che deve essere sottolineato ed il mio auspicio è che unitamente al trasferimento delle deleghe o subdeleghe si trasferiscano ai comuni anche le potenzialità operative date dal personale che deve passare ai comuni, oltre, naturalmente ai mezzi finanziari; ciò evidentemente anche per evitare che si determini un fenomeno di concentrazione del personale a livello regionale, la cui conseguenza sarebbe quella di creare una struttura mastodontica in sede regionale ed una struttura operativa non rispondente in sede locale.

Questo è importante ed è in questo quadro che va inserito un discorso eventuale di perequazione — che noi abbiamo tentato con la piattaforma per i nostri dipendenti — con la costituzione di livelli di funzioni nell'ambito del personale; ciò, del resto, consentirebbe una maggior mobilità di esso agevolando anche le operazioni di trasferimento. Se si riequilibra sostanzialmente su livelli funzionali l'organizzazione dell'ente Stato, Regioni e comuni anche le difficoltà sul pia-

no dell'inserimento del personale che viene trasferito ai comuni possono essere superate.

**PRESIDENTE.** A questo proposito voglio ricordare che altre autorevoli tendenze sono per una possibilità di controllo sul trasferimento del personale, perchè vi sono Regioni che, per esempio, fanno molte riserve sull'automatismo del trasferimento oltre che delle funzioni e degli uffici anche del relativo personale. Naturalmente tutto il discorso cambierebbe se si dovesse esaminare a fondo (e lo segnalo soprattutto alla pazienza del relatore) la questione che nel corso dell'indagine abbiamo dovuto prospettare: cioè tutte queste deleghe e subdeleghe che il Parlamento, su proposta del Governo, dispone sono cordialmente accettate e desiderate dagli enti locali? Noi stiamo facendo un processo ben diverso da quello dell'attribuzione delle funzioni, come si è sempre fatto rispetto agli enti locali. Comunque, nessuno ha mai posto in dubbio questo rapporto di imperio della legge statale nei confronti dell'attribuzione di queste competenze. Nel caso delle Regioni noi ci troviamo di fronte a degli enti i quali hanno un grado di autonomia superiore, hanno una quasi o pari sovranità legislativa in certe materie. Ora, il disporre le deleghe, che apparentemente è desiderato come un'attuazione costituzionale, potrebbe essere contestato o rifiutato dalle Regioni? È un problema che pongo agli amministratori.

**BOAZZELLI.** Nel quadro che noi abbiamo sempre sostenuto, e cioè di avere delle rappresentanze generali sul piano degli enti locali territoriali, il problema non può neppure porsi, perchè noi non agiremmo conformemente a questa impostazione di carattere generale in cui sosteniamo di volere la rappresentanza generale della base della comunità e non la verticalizzazione dello Stato.

**PRESIDENTE.** Ringrazio tutti per il contributo che avete dato.

*Vengono introdotti il presidente Gestri, il segretario generale dottor Pellegrini ed il*

vice segretario generale Pieraccioni, in rappresentanza della Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

**PRESIDENTE.** Sono stato lieto di accogliere la vostra richiesta di essere ascoltati, anche perchè questo incontro ci consente di affrontare la perplessità di fondo, emersa anche dai precedenti incontri, sulla natura di « ente locale » delle Camere di commercio e sulla possibilità e l'opportunità che le Camere di commercio possano ricevere deleghe di funzioni dalle Regioni o che, comunque, possano essere richieste di prestare la collaborazione dei loro servizi. Su questa materia voi avrete certamente discusso e noi ora siamo qui ad ascoltare quanto riterrete opportuno comunicarci.

**GESTRI.** Anzitutto desidero ringraziare il Presidente, senatore Oliva, per averci dato la possibilità di partecipare a questa indagine; rivolgo, inoltre, un cordiale saluto a tutti i componenti della Commissione ringraziandoli, ugualmente, dell'ascolto che ci daranno.

Intendo dare lettura della memoria scritta che abbiamo redatto e che attiene alle Camere di commercio nel sistema dei rapporti con gli enti territoriali, argomento che riteniamo essenziale, e oggetto di discussione nelle precedenti consultazioni.

« Le Camere di commercio hanno sempre avuto una duplice rilevanza nel nostro ordinamento giuridico.

Da un lato, e principalmente, esse sono enti autonomi, a struttura rappresentativa delle categorie produttive, a livello provinciale; dall'altro, esse sono enti fiduciari dell'apparato pubblico per lo svolgimento di determinati compiti in sede periferica.

Sotto il primo profilo le Camere di commercio costituiscono un soggetto originario, un centro organizzato *ex lege*, di riferimento unitario delle categorie operanti nei diversi settori economici e sociali; e, come tali, esse esercitano funzioni promozionali e di sviluppo, di studio e di assistenza in tutto l'arco dell'attività produttiva; onde sono dotate di entrate proprie e dispongono di una

autonomia di indirizzo nell'interesse delle forze che rappresentano e della collettività di cui sono espressione diretta.

Sotto il secondo profilo, le Camere si possono qualificare alla stregua di organismi fiduciari dell'Amministrazione centrale, in quanto svolgono, per conto di questa, specifiche funzioni in numerosi settori dell'Amministrazione pubblica dell'economia, operando nella circoscrizione di competenza.

La duplice rilevanza dell'istituto si riflette nell'ordinamento interno delle Camere, che sono basi rappresentative delle forze produttive della provincia, ma attraverso provvedimenti di nomina effettuati dall'autorità governativa; nonchè nella struttura del loro apparato amministrativo, che è costituito da un ruolo autonomo di personale dipendente, ma posto sotto la direzione di un segretario generale appartenente ad un ruolo centrale ministeriale.

Da un punto di vista giuridico-costituzionale, il dato rappresentativo è quello prevalente, che caratterizza tipicamente le Camere nell'ordinamento generale. Esse rientrano, in virtù di tale elemento costitutivo della loro personalità giuridica, nella categoria degli « enti locali », che la Costituzione della Repubblica menziona all'articolo 118, laddove sono disciplinate le autonomie territoriali. Rientrano in detta categoria, perchè, per la loro rappresentatività, esprimono gli interessi locali e non la volontà di altre amministrazioni centrali o periferiche. Al contrario, i compiti loro affidati da queste amministrazioni sono in funzione della rappresentatività che istituzionalmente manifestano e non viceversa.

I cinque progetti di legge attualmente all'esame del Parlamento per la revisione dell'ordinamento delle Camere di commercio, hanno come base comune l'ampliamento della rappresentatività e la riaffermazione della democraticità del Consiglio camerale, organo questo che pur previsto dalla normativa vigente, non ha trovato pratica attuazione per la mancata emanazione del necessario regolamento.

Ora, con la istituzione delle Regioni, che, in numerosi settori di attività, subentrano allo Stato nella titolarità della funzione am-

ministrativa, al rapporto delle Camere di commercio con l'amministrazione statale dovrebbe aggiungersi quello con l'amministrazione regionale per l'esercizio di compiti delegati nell'ambito di competenza.

Anzi, l'operatività delle Camere dovrebbe risultare di gran lunga incrementata, in quanto l'articolo 118 della Costituzione stabilisce che le Regioni esercitano normalmente le loro funzioni amministrative delegandole agli enti territoriali e locali o valendosi degli uffici di detti enti.

Infatti, nel sistema della Costituzione, le Regioni sono enti a prevalente vocazione normativa e programmatica e non amministrativa. Sono chiamate ad esprimere in via legislativa, di indirizzo e di coordinamento, la volontà delle popolazioni locali, e non ad amministrare o gestire direttamente interessi e servizi diversi. L'indicazione costituzionale è nel senso di una democrazia di base che affidi agli enti territoriali cosiddetti minori ed agli altri enti locali i compiti di amministrazione rientranti nella sfera regionale e quelli delegati dallo Stato alle Regioni stesse.

Ma con quale criterio dovranno essere affidate agli enti territoriali e locali le funzioni amministrative astrattamente imputate alle Regioni?

Il criterio discende proprio dalla rappresentatività degli enti.

Infatti gli enti territoriali, che rappresentano unitariamente tutta la popolazione circoscrizionale, hanno vocazione per tutte quelle funzioni amministrative che sono di interesse generale e per i cosiddetti servizi civili e sociali individuabili; mentre gli altri enti locali, che esprimono interessi specifici qualificati, hanno vocazione per funzioni e compiti di natura tecnica e per la gestione di servizi settoriali o circoscrivibili a determinate categorie.

Le Camere di commercio si collocano in detta prospettiva democratica, in una posizione di rilievo, in quanto rappresentano interessi non limitati, ma inter-settoriali, riguardanti tutte le categorie produttive e la stessa popolazione territoriale.

Fra gli enti operanti « sul territorio », le Camere di commercio sono quelli struttural-

mente più vicini ed omogenei agli enti « del territorio », onde la loro disponibilità ad un rapporto sempre più accentuato con gli apparati esponenziali della collettività territoriale.

Dal canto loro le Camere di commercio ben intendono che né la funzione normativa, né quella programmatica, possono essere in alcun modo delegate dalla Regione e per queste attività si propongono di porre a disposizione delle Regioni i servizi delle Camere di commercio in piena collaborazione, evitando di contrastare in alcun modo queste attività regionali, essenziali per il governo delle economie locali.

D'altra parte le Camere di commercio, quali rappresentanti delle forze economiche che operano nelle rispettive province, hanno il dovere di prospettare alle Regioni le diagnosi e di formulare proposte per il superamento delle difficoltà, e per la promozione delle economie locali.

Per quanto riguarda la delega di funzioni amministrative, sgombrato il terreno da ogni pretestuosa disputa circa la capacità di essere soggetti capaci di ricevere dette deleghe, resta da valutare l'opportunità politica, da valutare di volta in volta, per ogni singola funzione.

In linea di principio se lo Stato ricostituito su basi democratiche nel dopoguerra ha voluto riconoscere nelle Camere di commercio organismi fiduciari suscettibili di espletare funzioni amministrative proprie dello stesso Stato, è evidente che questa stessa volontà non dovrebbe mancare nelle Regioni, che costituiscono un modo di essere dello Stato democratico.

Sono piuttosto da valutare le condizioni poste dalle Regioni stesse alla delega di funzioni amministrative, perchè le Camere di commercio non possono in alcun modo rinunciare alla propria autonomia, che è stata e deve continuare ad essere garanzia di buon funzionamento e di libera possibilità di esposizione delle istanze delle categorie economiche.

Cosicché se è accettabile il controllo sugli atti da parte di un apposito organo costituito dalle Regioni, e se è accettabile l'indirizzo da parte delle Regioni per le materie in cui

rientrano le funzioni oggetto di delega, evidentemente non è accettabile alcuna altra forma di ingerenza, così come nessuna altra forma di ingerenza è prevista oggi da parte dello Stato.

Naturalmente con ciò non si esclude che la Regione stessa preveda un grado di appello per dirimere eventuali controversie o ricorsi nelle materie affidate alle Camere di commercio.

È necessario comunque che sia riaffermato il principio che alla delega di funzioni corrisponda la messa a disposizione di adeguati mezzi finanziari, per evitare che le Camere di commercio, di fronte all'accrescersi di compiti, vedano sottrarsi mezzi indispensabili per l'esercizio delle proprie funzioni attinenti la rappresentanza unitaria degli interessi economici locali

Analogo discorso può riproporsi qualora le Regioni intendano avvalersi dell'altra opportunità offerta dalla Costituzione per lo esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, e cioè di servirsi degli uffici delle Camere di commercio.

In applicazione di questi criteri interpretativi del ruolo e dei rapporti reciproci fra le autonomie territoriali e locali, si può cercare di individuare quelle funzioni che più propriamente potrebbero essere attribuite alle Camere di commercio da parte delle Regioni.

La competenza istituzionale delle Camere riguarda un arco di attività socio-economica che in gran parte (programmazione e gestione del territorio, ma anche agricoltura, artigianato, turismo, trasporti) rientra nella sfera di attribuzioni proprie delle Regioni.

Per altra parte si esplica in ambiti di materie che, pur essendo astrattamente di attribuzione statale, vengono deferite per via di delega o di attrazione e connessione di materia alle Regioni. E ciò risponde oltretutto a quel criterio di organicità nella gestione degli affari pubblici che è un presupposto di buona amministrazione, anche ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione.

Ora, con riguardo agli specifici settori indicati, si possono individuare una serie di compiti affidabili alle Camere di commercio o mediante delega di funzioni o mediante

utilizzo degli uffici camerali da parte degli organi regionali.

Con il passaggio delle Regioni dalla fase costituente-istituzionale a quella costituente economico-sociale, con il concreto avvio cioè del processo di programmazione economica e pianificazione territoriale a livello regionale, il tema dell'inserimento delle Camere di commercio nel nuovo ordinamento viene ad assumere un particolare rilievo.

Le Camere di commercio rappresentano, secondo la definizione dell'ancor valido testo unico del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, in modo unitario e integrale, gli interessi delle attività economiche delle rispettive province, e ne assicurano e promuovono il coordinamento e lo sviluppo in armonia con gli interessi generali della nazione.

Ne deriva che il ruolo principale che esse possono svolgere è quello di porsi a loro volta come le naturali interlocutrici della Regione per la elaborazione e l'attuazione della relativa politica di programmazione.

Le Camere hanno una particolare conoscenza della realtà economica e sociale della provincia in cui operano, favorite da una acquisizione costante e aggiornata di documentazione di base, la quale (basta pensare ai dati quotidiani dell'Ufficio di statistica) costituisce la premessa di studi e iniziative promozionali per lo sviluppo economico della provincia e si è rivelata già da anni preziosa per l'utilizzazione da parte delle Unioni regionali.

Le Camere attraverso i propri Centri studi regionali funzionanti in tutte le Regioni hanno costituito un sistema integrato in cui vengono realizzati scambi di informazioni, di esperienze, di metodologie e che si avvalgono del patrimonio di dati che a tali enti derivano dalla tenuta del Registro delle ditte e degli Albi degli esercenti attività economiche e professionali in molteplici settori.

Solo nelle Camere di commercio, infine, servizi ed uffici promozionali si integrano reciprocamente perchè i primi nel soddisfare esperienze concrete della collettività acquisiscono una mole preziosa di dati costantemente aggiornati che i secondi fanno, con strumenti idonei e lunga esperienza, elabo-

rare e sintetizzare sempre a vantaggio della collettività.

Parrebbe appropriato che le Camere assumessero nei confronti della Regione la funzione di studiare la realtà economica e fornire al Consiglio e alla Giunta regionale un qualificato supporto tecnico per la formazione delle decisioni di interesse economico generale, non con un rapporto esclusivo, ma con un rapporto privilegiato dalla obbligatorietà della consultazione.

D'altronde l'esempio delle Regioni a statuto speciale mostra una ampia collaborazione degli organismi camerati con le Regioni.

Per quanto concerne dunque la funzione programmatoria e di pianificazione da parte delle Regioni nonché la funzione normativa e quindi la funzione amministrativa che le Regioni intendono svolgere in proprio o attraverso la delega ad enti locali territoriali, le Camere si pongono come enti suscettibili di delega per i pareri necessari per il migliore espletamento di dette funzioni.

Al di là dell'azione normativa generale, della programmazione economica e della pianificazione territoriale, le Camere di commercio vengono a collocarsi poi in primo luogo come enti disponibili per la delega di quelle funzioni amministrative che già esse svolgono, e che per essere state attribuite alla competenza regionale hanno come termine immediato di riferimento non più lo Stato ma la Regione stessa.

Questo discorso acquista evidenza per quelle competenze di grande rilievo che la Costituzione assegna alla Regione: agricoltura e artigianato, rispetto alle quali le Camere di commercio svolgono competenze non secondarie e non solo per quegli adempimenti di carattere burocratico che la legge loro assegna, ma soprattutto per quel complesso di interventi e agevolazioni che le Camere dedicano a questi due settori destinando parte delle loro entrate a finanziamenti di iniziative per il loro potenziamento. Per cui l'esercizio della delega in questi settori economici sgraverebbe le Regioni degli oneri che dovrebbero affrontare per organizzare le nuove attività e i nuovi uffici.

La delega alle Camere permetterebbe inoltre a questi settori l'ambiente più naturale per l'esplicazione della loro attività, ed eventualmente la costituzione di un primo grado di appello per funzioni amministrative autogestite da singole categorie economiche, con collocazione però presso le Camere di commercio che rappresentano unitariamente le diverse categorie economiche (si pensi alla tenuta degli albi e i servizi collegati).

Analizziamo ora partitamente alcuni settori economici cercando di individuare le funzioni che le Camere di commercio potrebbero svolgere nella nuova realtà regionale, senza la pretesa di esaurire una materia vasta ed in rapido divenire.

*Artigianato.* — L'artigianato in Italia ha un ruolo determinante per le sue caratteristiche sociali e produttive, nel quadro dello sviluppo sociale ed economico della Regione. I problemi principali dell'artigianato riguardano la identificazione, l'incentivazione ed il coordinamento tra i vari settori produttivi.

Sensibili interpreti di questi problemi sono da sempre le Camere di commercio che accanto a funzioni burocratiche di segreteria delle Commissioni provinciali e regionali svolgono soprattutto compiti propulsivi e di programmazione economica.

Il campo dove le Camere di commercio possono intervenire più incisivamente è rappresentato, oltre che in un ruolo d'appello per le controversie riguardanti l'identificazione, dall'assistenza tecnica ed economica, quale la raccolta e la diffusione di dati sulle possibilità, sui prezzi, le procedure, le richieste, e le caratteristiche dei mercati sia interni che esterni del prodotto artigianato; la propaganda per l'introduzione di nuovi processi produttivi per una razionale organizzazione aziendale; l'aiuto per attrezzature di vendita del prodotto.

*Agricoltura e foreste.* — Con la voce agricoltura e foreste si è voluto intendere una formula ampiamente comprensiva che viene a riguardare i più svariati settori, della istruzione professionale, alla vigilanza e repressione delle frodi nei prodotti agrari, alla bonifica e ai miglioramenti fondiari, settori nei quali le Camere di commercio svolgono

opera sia di iniziativa che di studio a livello di collaborazione e di esecuzione.

La vasta competenza dell'Ente camerale viene ad assumere poi una posizione di primo piano in un contesto più ampio per l'approvazione in via legislativa di schemi di investimento e di programmazione economica.

E questo indirizzo viene ad esplicarsi sotto l'aspetto finanziario, ma soprattutto tecnico-legislativo, con l'incentivazione di soluzioni al fine di creare istituzioni e organizzazioni di categoria (albi di imprenditori, consorzi, cooperative agricole) per raggiungere quei nuovi tipi di schemi economici e produttivi più che necessari, indispensabili nella realizzazione di una politica commerciale di competitività internazionale.

*Turismo.* — Gli interventi delle Camere di commercio in questa materia si svolgono essenzialmente per coordinare e potenziare l'iniziativa privata nella valorizzazione e nello sfruttamento delle possibilità turistiche locali, che richiede interventi tempestivi ed adeguati alle singole possibilità di richiamo, per le quali le Camere di commercio, per la propria circoscrizione territoriale ed entro i limiti di coordinamento regionale, svolgono una attività discrezionale di coordinamento e di impulso che comporta una autonoma valutazione dei problemi turistici della zona.

*Istruzione professionale.* — Anche in questo settore le Camere di commercio hanno svolto in passato un ruolo essenziale sia per l'azione di coordinamento del settore svolta mediante la istituzione dei Comitati provinciali per l'istruzione tecnica i quali hanno sempre tratto dalle Camere il loro sostentamento (anche se oggi sono venuti meno i presupposti perchè la situazione si perpetui). Va ricordata inoltre la presenza delle Camere di commercio negli istituti professionali e tecnici; la presenza in varie forme negli istituti universitari. L'insistenza di alcune leggi più recenti verso la necessaria qualificazione professionale con riferimento a specifici settori, continua a riproporre l'insostituibile funzione delle Camere di commercio, quali organismi intermedi fra categorie produttive e potere pubblico, nonchè dei loro interventi in maniera diretta per

iniziative che non si risolvano solo in una partecipazione finanziaria, ma nella perfezione delle esigenze dell'apparato economico in un settore fondamentale per la continuità dello sviluppo e per il progresso della società.

Oggi le Regioni, alle quali è stata trasferita la competenza nel settore, possono largamente attingere a conoscenze e ad esperienze fatte dalle Camere di commercio, che possono loro delegare ulteriori funzioni prescindendo dal problema se mantenere o no in vita i Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica.

*Trasporti.* — In questo settore, malgrado le diverse competenze camerali si siano sviluppate non tanto sulla base di precise norme di legge, quanto piuttosto in conseguenza di una autonoma capacità di iniziativa, i risultati positivi conseguiti sono numerosi.

Le Camere di commercio, oltre a partecipare alle cosiddette conferenze orario nel campo dei trasporti ferroviari, si occupano di progetti di costruzione e ricostruzione di linee. In tema di viabilità stradale l'attività principale è volta allo studio di strade di grande comunicazione, di autostrade o della rete viaria minore.

Ma per valutare l'importanza che potrebbe assumere un interessamento specifico delle Camere di commercio in questo settore bisogna tener presente la profonda incisività che rivestirebbe per la Regione l'accettazione di un piano organico dei trasporti; occorre cioè tener presente la vasta articolazione di compiti che l'Ente camerale sarebbe chiamato a svolgere in un assetto di decentramento quale quello regionale.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il presidente Gestri.

Vorrei far presente che una delle possibili difficoltà che si presentano in merito ai futuri rapporti tra Regioni e Camere di commercio non riguarda tanto l'utilizzo dei servizi, che resta affidato all'autonomia di scelta delle Regioni, quanto per quel che concerne la delega di funzioni, con relativa codipendenza che, in linea generale, si vorrebbe evitare.

Lei, presidente Gestri, ha giustamente ricordato che, nella loro autonomia, le Camere di commercio hanno determinati compiti loro affidati dallo Stato. Soprattutto però nelle funzioni programmatiche locali ed in quelle preparatorie della programmazione nazionale potrebbe presentarsi l'ipotesi, ed eventualmente l'inconveniente, della codipendenza delle Camere di commercio dallo Stato e dalle Regioni deleganti.

Questo è un punto sul quale gradirei alcune precisazioni. Mi pare di capire che, nelle Camere di commercio, vi è un complesso di uffici che, per diretta dipendenza gerarchica, dipende dallo Stato ed una parte di uffici, viceversa, che è più propriamente rappresentativa degli interessi delle categorie. Vi è dunque un complesso di uffici cui sono affidati compiti di informazione, di statistica, di tenuta di registri, dei quali le Camere di commercio rispondono direttamente allo Stato, anche agli effetti dei controlli, e vi sono poi altre attività — espressione dell'autonomia rappresentativa speciale delle Camere di commercio — illustrate dal presidente Gestri.

Vi è poi un altro problema importante: quello dei controlli. Ho sentito con piacere, (e del resto è accennato anche a pagina 5 della memoria), che da parte delle Camere di commercio non vi sarebbero difficoltà ad accettare il controllo sugli atti delegati da parte di un apposito organo costituito dalle Regioni deleganti. Evidentemente tale controllo dovrebbe conciliarsi con il controllo generale sui loro atti affidato dalla legge alla vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero dell'agricoltura.

**M O D I C A**, *senatore*. Tenendo conto del duplice profilo delle funzioni assegnate alle Camere di commercio vorrei osservare che per quanto riguarda il primo profilo delineato nella memoria, relativo al carattere di soggetto originario di riferimento unitario di categorie operanti in diversi settori economici e sociali, mi pare fuori di dubbio che il testo unico del regio decreto del 1934 non possa considerarsi ancora valido. Sotto il profilo di questa forma di

partecipazione e di rappresentanza di importanti categorie economiche chiamate, attraverso loro rappresentanze elettive, a partecipare a rilevanti momenti della vita generale del Paese ritengo che si dovrebbe andare molto più avanti di quanto non abbia finora consentito il testo unico del 1934.

Bisognerebbe infatti prevedere che questa forma di rappresentanza venisse potenziata secondo i nuovi principi della Costituzione repubblicana che non sono più certamente quelli dello Stato corporativo fascista del 1934. Occorrerebbe dunque una riforma legislativa in grado di aumentare il ruolo e l'efficacia di questa presenza quale organo rappresentativo di determinate categorie economiche.

Per quanto riguarda l'altro profilo del problema direi che, per ragioni opposte, ma analogamente, il testo del 1934 è da considerarsi superato. Mentre sotto il primo profilo, infatti, si dovrebbe incoraggiare l'incremento della rappresentatività, sotto il secondo profilo, cioè quello della devoluzione di funzioni pubbliche ad organi di rappresentanza di categorie economiche, si dovrebbe invece procedere verso la soppressione di questo affidamento di funzioni pubbliche che, se rientrava perfettamente nella logica dello Stato corporativo, non altrettanto bene rientra nella logica di uno Stato democratico che tenda, e questo è l'oggetto della nostra indagine conoscitiva, ad esaltare al massimo il momento del decentramento e dell'autonomia locale.

Orbene, questo momento di decentramento e di autonomia presuppone titolari delle funzioni il più possibile generali, espressione diretta della sovranità popolare e portatori di un interesse generale che travalica quello delle singole categorie.

Vorrei dunque chiedere se non si ritenga che l'ampio riferimento fatto in questa memoria al fatto nuovo costituito dalla presenza delle Regioni, non debba essere portato fino ad aggredire il tema, sul quale finora si è sorvolato, della funzione legislativa delle Regioni. Qui si dice, ripetutamente, che la vocazione fondamentale delle Regioni non è quella amministrativa bensì quella legislativa e programmatica, ma questo lo

si dice nel quadro di una valutazione che, sostanzialmente, continua a vedere le Regioni come organi amministrativi e si preoccupa soprattutto della redistribuzione di queste funzioni amministrative attraverso la delega ad enti locali.

La Regione, invece, deve avere competenza legislativa anche nei confronti di quelle funzioni che oggi sono assegnate alle Camere di commercio. Sicchè la tesi che vorrei sostenere (e gradirei sentire il parere degli illustri rappresentanti qui presenti) è la seguente: non essendo affatto provato che — come si dice a pagina 2 della memoria — l'articolo 118 della Costituzione tuteli le funzioni affidate alle Camere di commercio, alla pari di quelle affidate agli enti locali territoriali, dal possibile intervento riformatore della Regione, è chiaro che non si tratta di funzioni garantite costituzionalmente, ma solo assegnate da leggi dello Stato. Sicchè, essendo la materia dell'agricoltura, dell'artigianato, del turismo passata alla competenza legislativa oltre che amministrativa delle Regioni, queste hanno allo stato attuale il diritto costituzionale di regolare le funzioni finora assegnate alle Camere di commercio, anche sopprimendo l'esercizio delle funzioni stesse e organizzandolo in forme diverse.

Per quanto riguarda le altre funzioni, al di fuori della materia dell'articolo 117, data la forte attinenza (messa in evidenza nella memoria) tra queste funzioni e i compiti di programmazione affidati alle Regioni, si potrebbe utilmente proporre che, anche là dove non si tratti di competenze proprie delle Regioni in materia di cui all'articolo 117, lo Stato deleghi le funzioni pubbliche, oggi esercitate dalle Camere di commercio, alle Regioni stesse. Ciò allo scopo di garantire l'organicità di funzioni che anche il testo del disegno di legge n. 114 prevede come criterio direttivo della delega al Governo per il riordinamento della pubblica Amministrazione; fermo restando che poi le Regioni dovrebbero, a norma di Costituzione, esse stesse procedere ad un decentramento dell'esercizio delle funzioni verso enti locali che abbiano quella rilevanza costituzionale che non hanno le Camere di commercio dal punto di vista di una rappresentanza generale

delle popolazioni: quindi verso comuni, province e loro eventuali consorzi o comunità.

Da ciò si potrebbe giungere ad un discorso abbastanza antagonistico, direi, rispetto allo spirito della memoria; perchè, mentre questa tende a considerare le funzioni pubbliche delle Camere di commercio come funzioni da accrescere attraverso anche la delega di funzioni regionali, al contrario si potrebbe ritenere (e non sarebbe scorretto dal punto di vista costituzionale) di dovere intervenire nel senso opposto, cioè eliminando tutte le funzioni pubbliche oggi assegnate alle Camere di commercio. Il che non significa eliminare le Camere di commercio medesime, ma può significare esaltare al contempo il loro ruolo di organi di partecipazione effettiva e democratica di determinate categorie alla formazione delle decisioni che vengono adottate ai diversi livelli.

#### Presidenza

#### del Vice Presidente BALLARDINI

A G R I M I , *senatore*. È evidente che con questa memoria si affronta una parte della problematica (appunto la parte finale), mentre il problema delle Camere di commercio richiede una riflessione molto approfondita prima di potere addivenire ad un orientamento di soppressione addirittura delle funzioni ad esse attribuite, o di potenziamento e attribuzione di nuove funzioni.

Si tratta di un discorso molto delicato; tuttavia condivido l'osservazione fatta inizialmente dal collega Modica, allorquando egli dice che il riferimento al testo unico del 1934 è da considerarsi completamente superato.

M O D I C A , *senatore*. Volevo dire: non valido!

A G R I M I , *senatore*. D'accordo: è superato proprio perchè anche nella formulazione letterale risponde ad un sistema politico-economico che non c'è più, quello della rappresentanza degli interessi, nell'ambito del sistema corporativo. La rappresentanza degli interessi oggi è esercitata dalle libere

associazioni di categoria: non vi sono organi che rappresentano gli interessi, ad esempio, degli artigiani, ma organi rappresentativi degli artigiani, i quali, in prima persona, avanzano le loro richieste, propongono soluzioni di problemi, eccetera.

Ora, sotto il profilo di organi rappresentativi del luogo in cui si incontrano le rappresentanze degli industriali, degli artigiani, degli agricoltori o dei commercianti, non vi è dubbio — credo — che le Camere di commercio debbano potenziarsi, adeguandosi al sistema democratico. Ciò dice, del resto, la memoria a pagina 2, laddove pone, appunto, il problema, lamentando il ritardo con cui si sta procedendo su questa strada. C'è finora solo un timido esempio, quello degli artigiani che hanno un loro albo ed eleggono i propri rappresentanti. Oserei dire, però, che le Camere di commercio a questo riguardo non sono state molto sensibili, perchè mi consta che non in tutte è stato accolto, come rappresentante degli artigiani, il presidente eletto dalla categoria, così come sarebbe stato auspicabile. In molte Camere di commercio (ma questo risponde appunto allo spirito della legge del 1934) è stata di fatto svalutata la presenza di questo nuovo elemento democratico.

Credo, pertanto, che preliminarmente, per affrontare il discorso della competenza, bisogna sciogliere questo nodo iniziale. Se le Camere di commercio debbono permanere (e io credo che lo debbano) bisogna che urgentemente si facciano le cose che vanno fatte: cioè occorre che i consigli camerali vengano fatti, che le categorie siano organizzate su base democratica, che non vi sia più rappresentanza di interessi, ma vi siano rappresentanti genuini, eletti dagli imprenditori.

Allorquando in Italia avessimo organi rappresentanti democraticamente le diverse categorie, ben potrebbe essere loro affidata l'esplicazione di funzioni particolari, come, ad esempio, la tenuta degli albi, l'esame preliminare di provvedimenti economici e tecnici.

Già in passato si era pensato qualcosa del genere. Basta pensare al disegno originario che prevedeva un Senato in cui avrebbero

trovato espressione diretta le categorie, in modo da non essere una copia pressochè conforme della Camera dei deputati, ma, sempre in forma democratica, un corpo rappresentativo diverso. Si scartò, allora, questa idea, ripiegando sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Non è senza significato che oggi qualcuno adombri nelle Camere di commercio quasi come piccoli CNEL delle Regioni, delle province, degli enti locali. Stando alla realtà, personalmente mi auguro che le Camere di commercio non siano come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, perchè quest'ultimo, di fatto, incide pochissimo nella vita del Paese.

Vorrei sapere se si ritiene che un punto d'incontro di queste esigenze possa esserci e, in caso affermativo, se possa essere istituzionalizzato, perchè allora entreremmo in un disegno politico in base al quale alle Camere di commercio, potenziate, potrebbero essere affidati compiti specifici.

Non è facile, quindi, pronunciarsi sulla relazione che abbiamo ascoltato e che io apprezzo. Dichiaro, anzi, di essere d'accordo — sulla seconda parte — se la premessa diverrà reale, e le Camere di commercio cesseranno di vivere nell'ambito di quella legge del 1934 cui si è accennato.

Ripeto, quindi, che la relazione è un ottimo documento, con riguardo a ciò che le Camere di commercio dovrebbero essere.

Il Presidente faceva un riferimento: possiamo impedire che le Regioni individuino nelle Camere di commercio degli enti titolari di subdeleghe? Io credo che non possiamo impedirlo: potrà, anzi, essere una esperienza in direzione della quale le Regioni — almeno quelle che ci credono — potrebbero muovere qualche passo. Occorre, però, fare attenzione. Se qualcosa del genere viene ad attuarsi sul piano delle categorie imprenditoriali, mi sembra inevitabile che un'analogha situazione si realizzi nei riguardi delle categorie di lavoratori dipendenti. Un organismo dei lavoratori, così concepito, aprirebbe, tuttavia, un discorso che, potrebbe diventare assai difficile ed impegnativo.

In definitiva ritengo utile che si compia qualche esperienza in tal senso lasciandone però l'intera responsabilità alle Regioni, per-

chè è molto difficile stabilire, allo stato, linee valide in senso generale.

*G E S T R I.* L'intervento è stato preciso, specialmente sugli elementi essenziali.

Indubbiamente nel predisporre questa memoria siamo partiti da presupposti ben comprensibili e logici: quelli che, una volta identificata sul piano costituzionale la personalità giuridica delle Camere di commercio, potrebbe essere sviluppata tutta una serie di rapporti con le Regioni e gli altri enti territoriali.

In merito a quanto detto dal presidente Oliva sulla codipendenza delle funzioni che sembrerebbe svilupparsi sulle Camere di commercio, mi pare di dover ricordare l'impostazione autonoma che le Camere di commercio hanno e sentono di avere come rappresentanti (e insisto su questo concetto di rappresentanza) non degli interessi, ma delle possibilità e delle volontà di sviluppo delle categorie interessate. Rappresentanza che le Camere di commercio cercano di coordinare nell'ambito di un pensiero economico generale e quindi a favore della collettività; in questa autonomia, dunque, mi pare che non ci sia spazio per un rapporto gerarchico, ma solo per il controllo funzionale che è ben diverso da quello che potrebbe essere nell'ambito di organi o strumenti dello Stato.

Per quanto riguarda l'eventualità del controllo sugli atti delegati delle Regioni, abbiamo previsto che sia demandato ad un organo della Regione senza però entrare nei particolari. Ma è chiaro che, nel quadro delle autonomie locali (nel cui ambito intendo rivendicare anche quella delle Camere di commercio, come già sta avvenendo per esempio in Lombardia, nel Veneto, nel Lazio e via discorrendo) esiste la disponibilità delle Regioni a dare non tanto deleghe, quanto incarichi precisi di particolare importanza, disponibilità cioè a valersi di uffici, ma con la possibilità di adottare una impostazione di politica economica comune per i vari uffici incaricati, che, per le Regioni, almeno in certi casi e in certe situazioni, ha un valore determinante.

È chiaro che nel caso di queste deleghe e ancor più nel caso della utilizzazione di

uffici, il controllo è inevitabile e logico, ma limitato al settore, senza cioè ledere l'autonomia degli organismi.

Il senatore Modica ha svolto un lungo intervento; a parte la questione del testo unico del 1934, che purtroppo è ancora valido, cioè in vigore, noi siamo i primi a desiderare il superamento di una legislazione ormai superata nei fatti; ci siamo battuti, specialmente per quanto riguarda la rappresentatività delle categorie, per partecipare alla azione di programmazione, provinciale o regionale che sia.

Per cui, ad un certo momento, abbiamo cominciato a studiare, insieme anche ad organismi politici in buona parte interessati all'avvenire delle Camere di commercio, l'impostazione di disegni di legge che potessero superare l'attuale e finalmente definire la figura degli enti camerati. Ora, come si è detto, vi sono cinque provvedimenti attualmente all'esame della Camera e del Senato, e noi auspichiamo e chiediamo che vi sia la possibilità di coordinare questi cinque disegni di legge, i quali tutti (naturalmente chi più chi meno) sviluppano la tesi di una rappresentatività migliore, perfezionata e democratica nell'ambito degli organi delle Camere di commercio, ma anche dell'esigenza della partecipazione organica della rappresentanza delle categorie all'attività programmatica ed alla gestione del territorio, che si ritiene sia indispensabile in una situazione economica e sociale come quella del nostro Paese. Speriamo, quindi, signor Presidente, che questi cinque provvedimenti siano al più presto coordinati e portino possibilmente ad una legge concordata, che dia agli istituti camerati questa nuova posizione per la quale, ripeto, da tempo lavoriamo perchè si realizzi?

Per quanto riguarda il problema basilare, in relazione al quale chiaramente si è espresso il senatore Modica, circa l'articolo 118 della Costituzione, che si riferisce ad « altri enti locali », eccetera, mi pare che il senatore Modica, abbia concluso che non hanno diritto a deleghe.

*P R E S I D E N T E.* Permetta, qui devo richiamarmi all'articolo 118 della Costitu-

zione. È meglio anzi che lo legga: « Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali ». Più sotto è detto: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ». Quello che interessa, però, è un altro richiamo contenuto nell'altro articolo in cui in un certo senso si limita la possibilità operativa delle Regioni nei confronti delle funzioni che già attualmente sono attribuite ad enti locali e che le Regioni non possono toccare. Però questa protezione si riferisce soltanto ai comuni ed alle province e non agli altri enti locali.

*PELLEGRINI.* Io credo che, in definitiva, sia abbastanza chiaro il concetto espresso. In effetti le Regioni hanno la possibilità di esercitare le funzioni amministrative avvalendosi di altri enti locali. Questa è una facoltà prevista dalla Costituzione e noi non la possiamo disconoscere.

*MODICA, senatore.* Non per l'industria.

*PELLEGRINI.* Non certamente per le materie non contemplate dalla Costituzione. Però c'è un aspetto del discorso del senatore Modica che bisognerebbe chiarire; cioè egli ha detto che la Costituzione intende che si valorizzino le comunità locali, gli enti territoriali, anche attraverso la delega a detti enti di funzioni amministrative. In generale, si deve tuttavia distinguere a seconda del tipo di funzione. Se questo è vero per quelle funzioni indivisibili che riguardano cioè la totalità della cittadinanza, bisogna approfondire se la Costituzione abbia voluto dire la stessa identica cosa anche per quelle funzioni che attengono alle attività economiche. Ed io credo che la Costituzione non abbia assolutamente voluto dire questo; credo anzi che abbia voluto dire il contrario, nel senso cioè di dare ampio spazio all'autogestione

dei propri interessi da parte delle categorie economiche. Le Camere di commercio, che rappresentano tutte le categorie economiche, possono essere il luogo dove si collocano certe attività amministrative che riguardano più categorie economiche insieme oppure esercitare funzioni di secondo grado, di appello, nella gestione degli interessi di singole categorie economiche, proprio perchè si ravvisa l'opportunità di un coordinamento tra queste.

*GESTRI.* Poi mi pare che un altro elemento riguardava sempre il problema della considerazione delle Camere di commercio come oggetto di delega. Su questo aspetto il discorso è amplissimo. Però io ricordo bene, per averla vissuta, una data situazione in Toscana, nella quale Regione fu adottata una disposizione che non considerava gli altri enti locali come soggetti di delega, e sulla quale ci fu poi l'opposizione da parte del Governo, che invece riaffermò non potersi restringere soltanto ai comuni e alle province la possibilità di delega, come invece da parte del Consiglio regionale toscano era stato deliberato. Ci fu questa presa di posizione, per cui la delibera non fu approvata dal commissario di Governo, e via di seguito. Su questo argomento, ripeto, il discorso sarebbe molto vasto e ci porterebbe lontano; però dato che questa impostazione governativa è derivata da studi e amplissime discussioni che sono stati fatti in proposito — vi sono anche dei trattati in merito — potrebbe essere ripreso in considerazione per far capire che soggetti di delega sono anche gli altri enti locali, oltre ai comuni e alle province, e che fra questi enti locali si debbano classificare le Camere di commercio.

Per quanto riguarda il senatore Agrimi, che io ringrazio, sulla definizione della rappresentatività siamo perfettamente d'accordo. Tutte queste riflessioni che noi abbiamo fatto — come lei giustamente ha detto — si riferiscono a situazioni che ancora non sussistono, ma che noi desideriamo e che nei cinque disegni di legge, che pure sono di varia estrazione, sono sempre considerate, salvo certe differenziazioni. Per cui, ad un certo punto, se io potessi qui rivolgere un

auspicio sarebbe proprio quello che i presentatori di questi cinque provvedimenti si riuniscano intorno ad un tavolo per vedere di concordare le varie norme, per dare il via ad un unico disegno di legge.

Per quanto riguarda certe lacune o lagnanze che possono indubbiamente esserci nell'ambito di certe sensibilità per quanto concerne alcuni settori — lei ha portato l'esempio degli artigiani — a parte che il problema della presenza del presidente della commissione dell'artigianato nell'ambito della giunta camerale è da tutti i presidenti camerale auspicata, devo dire che essa non dipende nè dalla giunta camerale, nè dal suo presidente. Io potrei portarvi un esempio, che riguarda la mia provincia: sono mesi e mesi che chiedo al prefetto che provveda alla nomina del presidente della commissione dell'albo artigiani perchè è questo il vero rappresentante della categoria, ma ancora non ho avuto risposta positiva. Ho fatto questo esempio per dire che tale volontà sussiste, anche perchè fortunatamente con queste commissioni provinciali dell'artigianato c'è una notevole collaborazione da parte degli enti camerale. Queste commissioni oggi sono ritenute gli elementi principali per l'impostazione dell'attività promozionale sul piano artigianale.

Il problema, poi, delle esperienze regionali è stato un bene ricordarlo perchè a volte la pratica impartisce lezioni migliori di quelle che possono derivare da una impostazione teorica, sia pure giusta e logica. Possiamo dire con cognizione di causa, con elementi che possono essere comprovati, che dopo un primo periodo di difficoltà in tutti i campi, non solo in quello economico dove ancora persiste, vi è stato un inizio di collaborazione, tramite vere e proprie deleghe, l'uso di uffici, la promozione di attività e la cognizione dei problemi delle varie categorie economiche. Il punto essenziale è però che il discorso sugli interessi non sia fatto in maniera impropria in senso corporativo, ma sia piuttosto un discorso generale di programmazione e di interesse comune, sia cioè alla base di tutto il problema di carattere economico.

**M O D I C A**, *senatore*. Vorrei riferirmi alla breve interruzione dell'avvocato Pellegrini secondo il quale le funzioni pubbliche affidate alle Camere di commercio dalle attuali leggi, se non trovano fondamento nell'articolo 118 della Costituzione, trovano fondamento nello spirito generale della Costituzione stessa, nel principio di gestione sociale. Effettivamente la questione — come ha già accennato il collega Agrimi — può essere vista sotto il profilo di una partecipazione di rappresentanze di categorie economiche, singole o associate, attraverso strumenti del tipo delle Camere di commercio, alle decisioni del potere pubblico; e questo è certamente un aspetto per il quale si dovrebbe pensare non tanto ad una riduzione degli attuali compiti quanto ad un loro accrescimento e, in ogni caso, a soluzioni che rendano il loro intervento incisivo, così che non si abbia a verificare l'inconveniente assai grave, sempre citato dal senatore Agrimi, verificatosi per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Quindi si deve mirare ad un potenziamento, non in riferimento al titolo della Costituzione che riguarda l'ordinamento degli enti locali, ma in riferimento alla valutazione complessiva della Costituzione che risulta in particolare dall'articolo 3 in cui si dice che è compito della Repubblica promuovere la partecipazione dei cittadini al potere pubblico. Però vorrei ricordare che il problema posto dal senatore Agrimi in questo caso assume una rilevanza eccezionale perchè non possiamo limitare l'apertura di una possibilità effettiva di gestione sociale solo a determinate categorie, ma dobbiamo tener conto della esistenza di altre categorie e del fatto che l'articolo 3 della Costituzione offre un privilegio ai lavoratori per i quali la Repubblica assicura non solo un diritto formale ma deve rimuovere gli ostacoli che impediscono la loro effettiva partecipazione. Dobbiamo considerare che, mentre in generale il testo costituzionale parla di cittadini, in questo caso parla di lavoratori e ciò avviene non casualmente. Fermo restando dunque che agricoltori, commercianti e industriali possono rientrare nel concetto di lavoratori — secondo una concezione non rigidamente

classista del contributo che ognuno dà alla vita sociale complessiva del Paese — sta di fatto però che non meno lavoratori sono gli operai, i braccianti, i dipendenti e proprio per questo non possiamo non tener conto del fatto che mentre per certe categorie sono già garantite forme di gestione sociale, si deve anche tendere a risolvere il problema accennato dal senatore Agrimi ed assicurare tali forme di partecipazione soprattutto per i lavoratori dipendenti. Le Regioni hanno molto avvertito questa tematica e in tutti gli statuti regionali sono state introdotte norme che parlano di lavoratori dipendenti oltre che di lavoratori autonomi, ai fini di una valorizzazione della funzione di certe categorie economiche. Questa è la giusta interpretazione, che non può comportare la difesa di attribuzioni pubbliche alle Camere di commercio, quali quelle attualmente affidate sulla base delle vecchie leggi nate nell'ambito di uno Stato fortemente burocratizzato, centralizzato e di impronta corporativa qual era quello fascista. Dobbiamo dunque riconoscere che il principio ispiratore oggi può porsi solo in un quadro radicalmente diverso da quello previsto nel testo unico del 1934, nel quadro, cioè della gestione sociale e, secondo un equo rapporto che riguardi tutti i lavoratori, non solo quelli rappresentati attualmente nelle Camere di commercio.

*G E S T R I.* Infatti i disegni di legge hanno questo spirito.

*P R E S I D E N T E.* Non si può non essere d'accordo con una interpretazione così giustamente ampia dell'articolo 3 della

Costituzione, ma naturalmente dobbiamo esserlo fino al punto in cui non si metta in opera un'inversione del principio generale della parità di tutti i cittadini. Quindi, è preferibile parlare, più che di un rapporto privilegiato, di un rapporto di effettiva parità, perchè l'accento all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori intende recuperare all'effettivo esercizio di un diritto una categoria che invece è di fatto accantonata, oppure trascurata, se si preferisce, e vuole rendere reale ciò che è un'affermazione costituzionale. Se parliamo di rapporto privilegiato tendiamo a porre in essere un privilegio in contrasto con la parità dei cittadini, se invece parliamo di parità sono d'accordo che questa deve essere effettiva e deve essere garantita.

*P E L L E G R I N I.* Credo di poter dire che questo spirito è anche nella riforma tributaria, che stabilisce una partecipazione che non colpisce i lavoratori, ma ugualmente consente loro di partecipare agli interessi economici.

*P R E S I D E N T E.* Ringrazio i rappresentanti dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la loro partecipazione alla seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 14.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

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