

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

21ª SEDUTA

GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag 491, 503, 504 e <i>passim</i>	BARBIROTTI	Pag. 491, 505, 506 e <i>passim</i>
AGRIMI	510	JENI	504
MAFFIOLETTI507, 508	MATARRESE	497
TRIVA504, 505, 510	MATTARELLA503, 504, 505 e <i>passim</i>
		MATURI498, 514
		TOSI	508
		VECCHIONE506, 512
		VISONE492, 508

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente del Consiglio della Regione Campania, Barbirotti; il Vice Presidente del Consiglio Fassino, l'assessore Vecchione ed il consigliere Visone della Regione Piemonte; il Vice Presidente del Consiglio della Regione Puglia, Matarrese; l'assessore della Regione Sicilia Mattarella; il consigliere della Regione Trentino Alto Adige, Tanas; in qualità di esperti il professor Tosi per la Regione Lazio; il dottor Bussani e il dottor Morgando, per la Regione Piemonte; il dottor Solinas per la Regione Sardegna; il dottor Maturi per la Regione Veneto; la dottoressa Jeni, la dottoressa Longo e il dottor Sciacchitano per la Regione Sicilia.

La seduta ha inizio alle ore 9,40.

S C U T A R I, *deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato.*

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

Il tema della seduta odierna riguarda la riforma dell'Amministrazione centrale dello Stato e può articolarsi, tra l'altro, nella considerazione di taluni particolari aspetti: raccordo dei Ministeri con la Presidenza del Consiglio, con particolare riguardo per le competenze pregresse, trasferite o delegate alle Regioni, eventuale gabinetto politico, Ministeri amministrativi, Ministeri senza portafoglio, strutture ministeriali, alternativa tra modello unico e modelli differenziati, aziende ed enti strumentali dello Stato.

Do subito la parola al Presidente del Consiglio della Regione Campania, Barbirotti.

B A R B I R O T T I, Mi limiterò ad una breve introduzione, enunciando per tesi gli interventi che più particolareggiatamente

esporranno successivamente i rappresentanti delle Regioni Piemonte, Puglia e Sicilia.

Desidero però far precedere il mio intervento da una breve premessa. Anche l'esperienza del disegno di legge n. 114 insegna che sinora sono stati sempre ignorati — anche nei vari contatti avuti col Parlamento — le richieste e i suggerimenti delle Regioni e ci si è disinteressati del loro contributo, modesto nella sostanza, ma valido dal punto di vista politico, alla formulazione del suddetto disegno di legge ora all'esame del Parlamento. Certo, è ancora possibile apportare alla Camera modifiche al testo del disegno di legge ma si è comunque perso del tempo prezioso.

Come ho già detto, mi limiterò ad alcune brevi note, trattando in generale i punti del questionario rimessoci e lasciando ai colleghi che mi seguiranno di illustrare più specificatamente i vari tempi.

Sul trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni.

1) La parificazione delle competenze amministrative di tutte le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, è un valore tendenziale da perseguire, nei limiti consentiti dalle « condizioni particolari di autonomia » fissate per le seconde dall'articolo 116 della Costituzione.

2) La delega di funzioni amministrative statali alle Regioni (di cui sinora è stato fatto uso avarissimo) appare come uno degli obiettivi primari di qualunque riforma, poichè il fenomeno della moltiplicazione e della contrapposizione di competenze fra organi statali e organi regionali sta già producendo guasti irreparabili nell'azione amministrativa pubblica (si pensi, ad esempio, a quanto è avvenuto nella Regione Campania in materia sanitaria all'insorgere dell'infezione colerica).

3) Accanto alla delega occorrerà sfruttare l'altro strumento, previsto dall'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, del potere regionale di dettare norme per l'attuazione delle leggi statali, al fine di adattarne i contenuti alle particolari condizioni delle singole Regioni.

Sulla riforma dell'organizzazione centrale dello Stato

1) Con l'introduzione delle Regioni, dotate di poteri legislativi e amministrativi, il modello statale napoleonico configurato nello Statuto albertino è destinato a scomparire: la Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce le autonomie locali ed è, quindi, anche uno Stato regionale. Se non si comprende ciò, e se la ristrutturazione dell'apparato centrale dello Stato non si aggancia a questa fondamentale « dottrina », ogni riforma è destinata a tradire i principi del nostro ordinamento costituzionale.

2) La creazione delle Regioni a statuto ordinario postulerebbe la logica conseguenza della soppressione di tutti quei Ministeri le cui competenze istituzionali sono state in gran parte trasferite, con l'affidamento dei relativi poteri di coordinamento, d'impulso e d'indirizzo ad organi multipolari, posti alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Se il conseguimento di tale finalità dovesse apparire poco realistico per l'invincibile vischiosità del « potere burocratico » o per le immancabili resistenze d'ordine politico, occorre almeno modificare profondamente l'assetto di tali dicasteri, sì da renderne la sopravvivenza compatibile con l'area di autonomia legislativa e amministrativa riservata alle Regioni

3) In questa prospettiva — che assegna un ruolo completamente diverso a tutto il sistema amministrativo centrale — va riguardata con favore l'ipotesi di una radicale trasformazione degli attuali Consigli Superiori in organi consultivi permanenti, opportunamente strutturati per materie o per gruppi di materie, e integrati dai rappresentanti delle Regioni.

4) A prescindere dagli altri gravi complessi problemi posti dalla indilazionabile riforma della legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri (riforma espressamente prevista dal 3° comma dell'articolo 95 Cost.), va sottolineata in questa sede l'esigenza che proprio tale organo diventi:

a) il momento istituzionale del rapporto Stato-Regioni, il quale va configurato in ter-

mini di collaborazione fra poteri e non già in termini di sottoordinazione gerarchica;

b) il centro di coordinamento effettivo dell'azione di tutti i Ministeri per quanto attiene ai controlli di legittimità e di merito dell'attività legislativa delle Regioni, nonché alla necessaria armonizzazione degli interventi statali e regionali nelle materie essenziali (programmazione economica, urbanistica, agricoltura, igiene e sanità, turismo, tutela dell'ambiente, trasporti, eccetera).

Sul problema della delega e dei suoi contenuti

Più che allo strumento normativo di riforma della pubblica Amministrazione (legge delega o legge ordinaria), che è problema di scelta politica riservata al Parlamento, le Regioni sono interessate ai contenuti della riforma stessa.

Ma, proprio per questo, ove l'opzione dovesse cadere sulla delega al Governo, i criteri direttivi della legge di delegazione dovrebbero essere quanto più possibile dettagliati e analitici, al fine di collocare la futura disciplina al riparo dalla sempre presente tentazione centralizzatrice e antiregionalistica.

In ogni caso, va riaffermato il principio dell'obbligatorietà del parere delle Regioni, da esprimersi su tutte le materie oggetto della delega e prima dell'emanazione di ciascuna legge delegata.

V I S O N E. 1) Il problema della riforma della pubblica Amministrazione centrale è ovviamente collegato al modo con cui vengono posti e risolti o parzialmente risolti i problemi attinenti al completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, quelli attinenti allo scioglimento e riordinamento degli enti ed aziende strumentali, nonché, di preminente rilievo, quelli attinenti al rapporto politico fra Regioni e Governo.

Se indubbiamente v'è l'esigenza di un rapido completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni e del dispiegarsi della loro completa potestà amministrativa e normativa, occorre rilevare come tale trasferimento debba essere accompagnato da una approfondita consultazione con le Regioni

che si realizzi in un confronto preventivo in fase di stesura dei provvedimenti di delega, quale ad esempio il disegno di legge n. 114, e dei provvedimenti delegati al fine di evitare che la consultazione si riduca ad un mero e sterile atto formale sul o sui decreti già predisposti.

In tal modo si sarebbero potute evitare le numerose aggettivazioni che lasciano troppa discrezionalità al Governo nel dare esecuzione al disegno di legge n. 114, aggettivazioni che rendono generico tutto il provvedimento con il quale il Parlamento, delegando i propri poteri, ha trasferito al Governo la problematica che ci occupa.

2) Le Regioni concordano con il disegno di legge governativo n. 114 laddove riconosce che il trasferimento di competenze finora disposto dallo Stato è stato di carattere parziale e quindi insufficiente sotto il profilo costituzionale.

Va quindi sottolineato che il punto essenziale e centrale del disegno di legge è l'impegno di trasferire alle Regioni tutte le competenze attinenti alle materie ad esse proprie in base alla Costituzione ed inoltre di delegare funzioni in qualche modo connesse con le materie regionali. Sotto questo profilo si tratta dunque di una svolta assai netta nell'atteggiamento del potere centrale, che trova in via di massima il consenso delle Regioni.

In breve, salvo il rispetto della sfera di autonomia degli enti territoriali minori, le Regioni dovrebbero diventare il centro primario dell'Amministrazione pubblica.

Dando per acquisita questa tendenza di fondo, ne deriva che, parallelamente, il ruolo primario dell'apparato centrale dello Stato dovrebbe imperniarsi sull'attività di indirizzo e di coordinamento politico.

La questione che emerge subito è come conciliare la funzione politica delle autorità centrali con la presenza delle Regioni, titolari di poteri normativi ed amministrativi. Come è noto, il problema è stato finora affrontato nei termini di un conflitto tra la potestà statale, che si concreta nel potere di indirizzo e di coordinamento, e l'autonomia amministrativa e politica regionale.

Ne consegue che sono evidentemente necessari o quanto meno utili strumenti di raccordo tra Ministeri e Regioni, sia sul piano organizzativo sia sul piano del procedimento. Su tutto ciò il disegno di legge tace.

L'obiettivo di trasferire alle Regioni un complesso organico di attribuzioni, superando così il sistema del « ritaglio delle competenze » al quale largamente si è attenuto il Governo nell'emanazione dei vari decreti di trasferimento, si può ottenere in quattro momenti: completamento dei trasferimenti delle funzioni (proprie) nelle materie ex articolo 117 della Costituzione; delega integrale delle funzioni amministrative (statali) residue nelle materie complementari ed affini con conseguente soppressione degli uffici statali relativi e trasferimento dei fondi necessari; attribuzione alle Regioni della competenza amministrativa e legislativa in tali materie attraverso il riconoscimento alle stesse anche del potere di emanare norme di attuazione di leggi della Repubblica nelle materie in cui si operano deleghe a loro favore.

Da quanto finora esposto, si comprende come il tema assegnato al III gruppo di lavoro delle Regioni sia strettamente connesso alla soluzione del dispiegamento reale delle funzioni regionali sia sul piano dell'articolo 117 sia sul piano dell'articolo 118, sia su quello delle deleghe di cui all'articolo 128 della Costituzione.

Passando, quindi, alla riforma della pubblica Amministrazione e in particolare all'avvio del riordinamento dei Ministeri, occorre innanzitutto rilevare che nelle materie di competenza regionale, tale riforma deve derivare e seguire a una chiara e complessiva individuazione e definizione di tali competenze, mentre nelle altre materie, la riforma dei Ministeri deve essere collegata al problema delle riforme sociali.

Si pone preliminarmente il quesito della opportunità di ricorrere all'istituto della delega al Governo per la riforma dei Ministeri come previsto dall'articolo 2 del disegno di legge che si sostanzia in un conferimento di potestà autoriformatrice.

Il ricorso alla delega, se presenta da una parte vantaggi di rapidità che mancano ov-

viamente al procedimento legislativo, necessita che tale procedimento limiti al massimo la discrezionalità del Governo attraverso una preventiva dettagliata definizione dei criteri direttivi e delle modalità di interpretazione degli stessi prevedendo altresì costanti ed efficienti controlli da parte del Parlamento e confronti con le Regioni nelle varie fasi di formulazione dei decreti.

Il disegno di legge n. 114 non sembra certo rispondere a esigenze di tal fatta.

La delega è amplissima. Secondo il disegno di legge, il Parlamento non indica quali Ministeri avranno solo un ruolo politico e di alta amministrazione, quali Ministeri avranno anche un ruolo operativo e di gestione, quali, infine, si troveranno in una posizione intermedia e quali sono le materie che rientrano nella competenza dei vari Ministeri in modo da evitare competenze concorrenti con le Regioni, sia sul piano amministrativo che su quello legislativo.

Il disegno di legge non contiene neppure alcun criterio direttivo per affrontare questo modo fondamentale della riforma dell'Amministrazione centrale. L'ampiezza delle deleghe è quindi eccessiva.

Non si adducono al riguardo solo preoccupazioni di ordine costituzionale, ma anche considerazioni sostanziali: lasciare un'ampia libertà al Governo quale legislatore delegato significa lasciare un ampio campo alle pressioni degli apparati burocratici che ad esso fanno capo e che naturalmente appaiono ostili « all'amputazione » del loro attuale ruolo.

3) Per quanto attiene al problema della riforma dei Ministeri, il disegno di legge numero 114 ha scelto la strada di mantenere gli attuali Ministeri nella loro struttura interna (articolata in direzioni generali, divisioni, uffici) limitandosi a prevedere la possibilità di una ristrutturazione delle materie di competenza che tenga conto delle materie trasferite alle Regioni.

È evidente come una tale concezione non possa essere accettata, riproponendo schemi burocratici e funzionali che hanno fatto il loro tempo e che non rispondono alla realtà politica e sociale attuale, non permettendo

alle Regioni un valido rapporto politico con i Ministeri. Proprio in relazione a questa esigenza si evidenzia la necessità di ricorrere a soluzioni più nuove e funzionali che colleghino da un lato la riforma della pubblica Amministrazione alla nuova realtà regionale e dall'altro tengano conto delle istanze di riforma sociale che il Paese avanza.

A monte di tutto ciò si pone il problema di individuare chiaramente le materie trasferite evitando generiche affermazioni che tuttora si rinvencono nel disegno di legge numero 114.

In relazione alla concezione per la quale la riforma della pubblica Amministrazione deve essere calata nella prospettiva delle riforme sociali, non può che porsi il problema della necessità di individuare strutture dipartimentali dei Ministeri che consentano collegamenti funzionali, in primo luogo in chiave politica e in secondo luogo in chiave meramente amministrativa, intendendo quest'ultima non come momento meramente esecutivo che ogni singolo Ministero attua attraverso apparati burocratici propri, ma come momento politico che deve essere coordinato per raggiungere lo scopo prefissato. Di qui il coinvolgimento di più Ministeri a struttura altamente flessibile nella direzione politica ed amministrativa sui problemi che di volta in volta dovranno affrontare e risolvere.

In tale quadro e con specifico riferimento alle esigenze evidenziate che i Ministeri dispongano di strutture altamente flessibili, diventa evidente la risposta al quesito specificamente posto dalla Commissione parlamentare circa il tipo di struttura ministeriale se debba cioè essere organizzata su un modello unico o su un modello differenziato.

Anzitutto vi è un primo gruppo di Ministeri che dovrebbero rimanere come strutture di gestione e di gestione esclusiva: sono quelli che esercitano funzioni non regionalizzabili.

Sulle linee della loro organizzazione non si riflettono rilevanti interessi regionali diretti.

All'estremo opposto vi è un secondo gruppo di Ministeri i quali, viceversa, dovrebbe subire le trasformazioni più profonde: quel-

li che esercitano funzioni su materie che la Costituzione elenca come di competenza regionale, o funzioni su materie con queste connesse, che pure fosse opportuno attribuire alle Regioni attraverso la delega a livello amministrativo e a livello normativo.

I Ministeri di questo gruppo dovrebbero perdere il carattere di strutture di gestione tanto più completamente, quanto più completamente sia stato operato il trasferimento delle loro funzioni alle Regioni, quanto più completamente siano diventate queste le strutture di gestione. Corrispondentemente, tali Ministeri dovrebbero rimanere eventualmente raggruppati per affinità di materia con la funzione di coordinamento e di indirizzo politico.

Residuano poi i Ministeri di un terzo gruppo: quelli le cui funzioni di gestione sono solo parzialmente regionalizzabili. È chiaro che le loro strutture dovrebbero costituire un'alternativa intermedia tra le strutture dei Ministeri del primo gruppo e quelle dei Ministeri del secondo gruppo, da determinarsi in proporzione dell'entità variabile delle funzioni di gestione che ad essi seguirà ad essere attribuita.

Per i Ministeri del primo gruppo la riorganizzazione degli uffici deve perseguire lo scopo di far corrispondere le strutture amministrative al perseguimento degli interessi pubblici per settori d'intervento, prescindendo dalla struttura burocratica delle direzioni generali, delle divisioni e comunque di quelle strutture che monchino l'azione amministrativa settorializzandola.

Per il secondo gruppo di Ministeri (agricoltura e foreste, sanità, turismo e spettacolo) occorre tendere alla concezione del loro riordinamento con uffici a struttura dipartimentale orizzontale con compiti di studio e ricerca che consentano a tali strumenti di raccordarsi alle funzioni che vanno affidate al Consiglio dei Ministri per quanto attiene al momento di raccordo politico fra Regioni e Governo, e di ciò ci occuperemo più avanti.

Per il terzo gruppo di Ministeri (ad esempio lavori pubblici, trasporti, pubblica istruzione, industria, commercio ed artigianato, lavoro e previdenza sociale), per i quali sus-

sistono funzioni proprie dello Stato e funzioni da trasferire alle Regioni, occorre prevedere per le attribuzioni operative il più largo uso della delega di funzioni amministrative per ridurre sensibilmente l'attuale struttura burocratica centrale e periferica e contemporaneamente riordinare gli stessi con uffici a struttura dipartimentale orizzontale, con compiti di studio e ricerca che consentano a tali strumenti di raccordarsi alle funzioni che vanno affidate al Consiglio dei ministri come si è già esposto.

La ristrutturazione del Ministero dell'interno, pur ispirandosi alle proposte illustrate in precedenza, non può prescindere dalla legislazione antecedente alla Costituzione, e dalle soluzioni del nodo politico centrale della struttura politica ed amministrativa del Commissario di Governo.

La ristrutturazione del Ministero del bilancio, che rientra nel terzo gruppo di ministeri, non può concepirsi senza considerare essenziale la partecipazione delle Regioni alla formazione del bilancio dello Stato che deve essere elaborato con una visione globale della finanza pubblica in modo da superare la contrapposizione fra bilancio dello Stato, bilancio delle Regioni, bilancio degli Enti locali.

Considerare, quindi, la ristrutturazione di tale Ministero in modo che il peso degli Enti locali nella predisposizione dello strumento non contabile, ma politico, del bilancio, sia un fatto irrilevante, impone di vedere qui realizzata quella concezione nuova, flessibile, orizzontale del Ministero che superi la concezione burocratica attualmente esistente.

Bilancio e programmazione, deleghe e poteri normativi, scelte di intervento sociale, politica delle risorse, questi i momenti indivisibili di una moderna concezione del Ministero, quale anello per le funzioni di studio, ricerca, analisi che consentano un positivo raccordo con il Consiglio dei ministri.

Per il Ministero dell'Agricoltura, appartenente al secondo gruppo, occorre risolvere positivamente ed in modo più avanzato di quanto previsto nel disegno di legge n. 114 il problema dei rapporti con la CEE, di cui si occuperà altra relazione.

Occorre, infine, rilevare che pare opportuno non considerare scollegato il problema della riforma dell'Amministrazione centrale dello Stato, delle aziende ed Enti strumentali da tutta la problematica connessa al riordino del personale statale e parastatale, al fine di evitare di preconstituire una situazione contro la quale ogni riforma delle strutture si infranga.

Il problema della riforma dei Ministeri è strettamente collegato all'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento; ora ovviamente in questo discorso sono identificabili a livello di organi centrali dello Stato due momenti fondamentali: il momento parlamentare e il momento governativo.

Per quanto riguarda il momento parlamentare nessun dubbio sul fatto che la sede naturale di confronto tra Assemblee legislative e Regioni sia costituita dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che dovrebbe divenire il centro della politica legislativa di interesse regionale e il momento di raccordo dell'attività legislativa delle Regioni con quella dello Stato.

Parallelamente è tuttavia essenziale che sui provvedimenti attinenti le competenze regionali in esame presso i due rami del Parlamento venga instaurato un rapporto di consultazione da parte delle Commissioni permanenti con le Regioni, ricercando gli strumenti più opportuni per tradurre in sintesi politica e operativa le indicazioni emergenti dal dibattito.

In particolare, il disegno di legge n. 114, ora all'esame della Camera, avrebbe dovuto formare oggetto di consultazione fra la Commissione parlamentare competente e le Regioni, al fine di instaurare così un metodo di confronto politico che risolva positivamente il peso delle Regioni nel sistema dello Stato. Ciò è ancora possibile in sede di esame del disegno di legge da parte della competente Commissione della Camera dei deputati.

Per quanto riguarda il rapporto tra Regioni e Governo è necessario che questo avvenga attraverso l'identificazione di una sede collegiale in cui il rapporto possa ricondursi ad un confronto politico che veda la

presenza dei due organi legislativo ed esecutivo della Regione.

Per concludere su questo punto, si deve rilevare come l'articolo 8 del disegno di legge ex n. 114 pur prevedendo la possibilità di un intervento a titolo consultivo delle Regioni sugli emanandi decreti delegati non risolve due problemi: il primo quello relativo alla necessità che l'emanazione del decreto sia il frutto di una elaborazione cui il Governo giunge attraverso un rapporto e un confronto con le Regioni; è evidente che non può ripetersi l'esperienza negativa dei decreti delegati del 1972 sui quali nessun apporto critico e costruttivo da parte delle Regioni fu recepito nel momento in cui il Governo poneva mano alla predisposizione dei decreti.

Il secondo punto da risolvere è quello relativo alla definizione del tipo di potere politico e contemporaneamente di rapporto politico con il Governo in ordine alle consultazioni successive alla predisposizione del decreto.

Ove non si ritenga di scegliere la strada del parere vincolante delle Regioni, ben potrebbe introdursi il principio che qualora le Commissioni parlamentari competenti esprimano nel definitivo parere un giudizio generale negativo circa la corrispondenza tra le norme proposte ed i principi e criteri direttivi delle deleghe legislative, il Governo sia tenuto a ritirare il disegno di decreto per trasformarlo in un disegno di legge da sottoporre al Parlamento.

In rapporto alle procedure indicate all'articolo 8 e alle indicazioni da esso formulate, è necessario prevedere un momento privilegiato in ordine alla formazione dei decreti delegati in cui sia possibile un confronto diretto di tipo politico fra Regioni e Governo sul contenuto dell'emanando decreto, in particolare per quanto riguarda quello per il completamento del trasferimento di funzioni alle Regioni stesse.

Non è infatti possibile che il Governo trasferisca alle Regioni determinate funzioni senza che queste possano direttamente trattare col Governo stesso l'opportunità di tale trasferimento e i suoi contenuti.

Nel quadro della riforma della pubblica Amministrazione in relazione ai rapporti con le Regioni sia per quanto attiene alle funzioni amministrative che per quanto attiene alla loro funzione legislativa, è necessario utilizzare il momento di raccordo politico (Commissione parlamentare, Presidenza del Consiglio eccetera) nel senso che si traduca l'aspetto meramente burocratico, così come è attualmente inteso, in un momento essenzialmente politico del rapporto fra le Regioni e lo Stato.

Esiste infine nell'ambito del tema assegnatoci dalla Commissione, la disamina in ordine alle aziende e agli Enti strumentali e alla loro regionalizzazione.

Il progetto di legge n. 114, all'articolo 4, prevede una delega in bianco al Governo, che non contempla l'eliminazione degli Enti medesimi, ma delega il riordinamento di queste Amministrazioni con norme ampiamente generiche e pertanto per buona parte inaccettabili.

È pertanto indispensabile che in questa materia si eviti ogni delega prima che sia risolta con una legge ordinaria la determinazione di indirizzi di scioglimento e la regionalizzazione degli enti strumentali residui.

M A T A R R E S E. Il gruppo di lavoro per la riforma dell'Amministrazione centrale (Campania, Puglia, Calabria, Piemonte e Molise) sulla figura del Commissario di Governo e sulla conseguente problematica che ne deriva (1ª nomina, 2ª funzioni) formula le seguenti richieste:

1) Nomina.

È indispensabile che il Commissario di Governo venga scelto non più tra i Prefetti, ma tra i funzionari statali di grado non inferiore al 4°, come prescrive l'articolo 40 della legge Scelba, attuato fino ad oggi invece nel senso di nominare Commissari di Governo quasi unicamente i Prefetti, determinandosi in tal modo una dipendenza di fatto del funzionario in questione dal Ministero dell'interno anzichè dal Governo.

2) Funzioni.

L'articolo 124 della Costituzione prevede che il Commissario di Governo soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

Su questo punto bisogna riaffermare l'esigenza che il coordinamento commissariale deve essere a senso unico, per adeguare fin dove è possibile l'Amministrazione periferica dello Stato agli obiettivi ed ai criteri della corrispondente azione regionale, senza determinare nessun vincolo giuridico a carico della Regione.

In proposito giova ricordare che l'Assemblea Costituente respinse un emendamento che intendeva attribuire al Commissario di Governo il compito di coordinare l'amministrazione regionale con quella statale, decidendo invece, giustamente, che fosse l'azione statale a dover essere armonizzata con quella risultante dalle autonome scelte delle singole Regioni. Oggi inoltre è chiaro che l'articolo 124 va interpretato anche alla luce della legge finanziaria e dei decreti legislativi di trasferimento, che riservano al Governo centrale l'intera funzione di indirizzo e di coordinamento; e su questa nuova base normativa non si vede quale potestà di direzione possa residuare a ciascun Commissario, salvo il potere di trasmettere all'ente Regione le direttive già impartite dal Governo centrale.

È infine significativo che le norme di attuazione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia non sottopongano l'Amministrazione regionale ad alcuna potestà commissariale direttiva od ispettiva e che si limitino invece a disporre che il Commissario coordina lo esercizio delle attribuzioni amministrative dello Stato nella Regione ed impartisce pertanto agli organi statali periferici le disposizioni necessarie per l'armonizzazione della loro attività.

Sulla base di quanto innanzi detto conviene ribadire che una disciplina di analogo tenore dovrebbe essere estesa alle Regioni di diritto comune, aggiungendovi al più la previsione di riunioni o conferenze tra i

rappresentanti delle Amministrazioni statali o regionali, non già per attentare all'autonomia amministrativa della Regione, bensì semplicemente per tenere in costante contatto i rispettivi uffici.

Quanto al problema della localizzazione degli uffici periferici dello Stato in coincidenza con gli uffici regionali, esso è di ardua soluzione, senza un profondo rinnovamento delle attuali strutture delle Amministrazioni periferiche dello Stato.

Una soluzione si può intravedere in prospettiva con l'attuazione delle norme sulla programmazione che legheranno le strutture dello Stato al nuovo assetto del territorio. A tal fine occorrerà tener presente sia la figura del « circondario » espressamente prevista dall'articolo 129 della Costituzione sia altre figure come ad esempio il comprensorio, disciplinato nelle norme sull'edilizia economica popolare (vedi legge 14 febbraio 1963, n. 60, sulla GESCAL) non come espressione di decentramento degli uffici bensì come prodotto dell'organizzazione funzionale del servizio sociale della casa.

M A T U R I. Alla fine degli anni '60, in vista dell'imminente istituzione delle Regioni ordinarie, i regionalisti si presentavano fondamentalmente divisi in due campi. Gli uni sembravano considerare l'autonomia regionale come fine a se stessa, da valutare non tanto in considerazione dei vantaggi che ne sarebbero potuti derivare al funzionamento dell'amministrazione complessivamente intesa, quanto alla stregua di uno strumento da porre a disposizione degli interessi specifici delle popolazioni locali, quasi in contrapposizione all'apparato amministrativo statale. Gli altri, viceversa, concepivano la riforma regionale come un momento della riforma dello Stato, ravvisando nella creazione delle Regioni l'occasione irrinunciabile per rimettere ordine nel sistema amministrativo generale, che avrebbe costretto il legislatore statale — per forza di cose — ad innovare anche nell'assetto degli Enti pubblici preesistenti, a cominciare dallo Stato stesso.

Oggi, a pochi anni dalle prime elezioni regionali, si ha già l'impressione che questo

divario di opinioni stia sparendo o diminuendo di molto. Non solo al di fuori ma anche all'interno delle Regioni di diritto comune, è infatti il secondo dei due modi di vedere che prevale largamente. In ogni caso, nessuno sembra attualmente dubitare della indispensabilità della riforma dell'apparato statale, senza la quale le stesse autonomie regionali non potrebbero avere alcun ulteriore sviluppo. Ed anche per i regionalisti di stampo più tradizionale ed estremo si può quanto meno concludere, invertendo il motto degli anni sessanta che voleva le Regioni per la riforma dello Stato, che è la riforma dello Stato a condizionare la vitalità delle Regioni.

In effetti, le due facce del problema si presentano strettamente intrecciate nella più recente ed elaborata versione del disegno di legge n. 114, sul riordinamento della pubblica Amministrazione, approvato dal Senato e passato ora alla Camera. Diversamente dal testo primitivo che si limitava in sostanza a prorogare o rinnovare la delega legislativa già disposta dalla legge n. 775 del 1970, il nuovo testo dimostra fin dall'articolo 1 che l'integrazione del processo di trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni (vale a dire il superamento, per lo meno parziale, dei criteri seguiti dai decreti delegati del 14-15 gennaio 1972) viene considerato dal Governo come il naturale e necessario presupposto della stessa riforma dell'Amministrazione statale. Non a caso, il primo fra i termini che il disegno di legge n. 114 si propone di riaprire è quello di « dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge » (confrontare l'articolo 1, primo comma), entro il quale il Governo è delegato a completare il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, nonchè a provvedere ad una serie di adempimenti connessi; ed è solo « entro un anno dalla data in vigore dell'ultimo decreto legislativo emanato in attuazione del precedente articolo 1 » (confrontare l'articolo 2, primo comma del disegno di legge citato), che il Governo medesimo viene delegato a riordinare le attribuzioni ed i servizi dei Ministeri e degli uffici periferici dipendenti.

In questo quadro, d'altronde, anche le disposizioni specificamente tendenti a riordinare l'Amministrazione centrale e periferica dello Stato sono state rinnovate o quanto meno arricchite di significati ulteriori, con riguardo alla nuova realtà delle Regioni. Si pensi — per esempio — alla prescrizione dell'articolo 2 n. 5, onde « il numero delle direzioni generali, degli uffici centrali assimilabili e delle divisioni e quello degli uffici periferici saranno ridotti in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle attribuzioni degli organi dello Stato »: prescrizione che ovviamente è destinata ad assumere una portata tanto più ampia, quanto più comprensivo sarà stato il passaggio delle funzioni statali alle Amministrazioni regionali (poco importa se in forma di trasferimento istituzionale oppure di delega amministrativa).

Per un altro verso, significativa è la situazione dell'articolo 4 lettera c) che invita il Governo a « prevedere il coordinamento dei piani di sviluppo dei servizi, e dei relativi investimenti con la programmazione nazionale e l'elaborazione di piani provinciali o compartimentali in consultazione con le Regioni.

Anche se per questa via non si risolvono tutti i problemi nascenti dall'impatto fra il governo regionale del proprio territorio e gli interventi decisi o voluti dalle aziende o dagli Enti pubblici economici dipendenti dallo Stato (basti ricordare le ben più complesse procedure di collaborazione e di interazione, recentemente stabilite dall'articolo 3 della legge 18 dicembre 1973, n. 880, sulla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica), l'inserimento di un tale disposto nel disegno di legge n. 114 dimostra che viene ormai generalmente sentita l'esigenza di una partecipazione delle Regioni interessate nei procedimenti di distribuzione e di collocazione degli investimenti pubblici di qualsiasi tipo.

Ma un discorso in qualche modo analogo vale anche per l'articolo 8, primo comma, relativo all'*iter* di formazione dei decreti delegati per il riordino dell'Amministrazione statale. Laddove l'articolo 21, primo comma, della legge n. 775 del '70 si limitava ad

imporre la consultazione preventiva delle Regioni quanto all'« ordinamento degli uffici periferici dello Stato », l'attuale testo del disegno di legge n. 114 richiede infatti che le Regioni siano sentite, prima della Commissione parlamentare per le questioni regionali, su tutto ciò che « attiene ai Ministeri con uffici periferici o con uffici centrali » già esercitanti funzioni trasferite alle Regioni stesse.

Innovazioni del genere non tolgono, però, che delle due parti essenziali della legge delega — quella relativa all'ulteriore trasferimento, ovvero alla delega di funzioni statali alle Regioni e quella propriamente intesa al riordinamento dell'Amministrazione dello Stato — la prima risulti assai più soddisfacente della seconda. In verità, l'articolo 1 del disegno di legge n. 114 accoglie in buona misura le richieste già avanzate da parte regionale nel corso delle precedenti consultazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali: dal superamento della logica dei decreti del '72 alla preannunciata soppressione o regionalizzazione degli Enti pubblici nazionali ed interregionali che tuttora operano nell'ambito delle materie devolute alla competenza regionale, dalla previsione di deleghe amministrative nelle materie comunque connesse a quelle trasferite fino all'importante affermazione che sarà dato alle Regioni di attuare, per quanto di loro spettanza, i regolamenti e le direttive della CEE (anche se nel disegno di legge permangono alcune eccessive cautele, specie per quanto riguarda la portata delle deleghe normative, da abbinare a quelle amministrative, in base all'espressa previsione dell'articolo 1, secondo comma, n. 3, lettera a). Viceversa, ben più difficile appare per ora il giudizio sul seguito del disegno di legge stesso; e non perchè vi manchino le buone intenzioni, se non altro dichiarate, ma perchè le linee della riforma che il Governo dovrebbe realizzare si presentano troppo spesso imprecise e sono in qualche parte addirittura inconsistenti.

Per limitare l'esame a quanto concerne i rapporti fra lo Stato e le Regioni, procedendo dalle questioni più generali ed importan-

ti, si consideri anzitutto la disciplina di principio che gli articoli 2 e seguenti del disegno di legge dedicano al fondamentale problema del riassetto dell'organizzazione ministeriale. Fatta eccezione per i Ministeri di grazia e giustizia, degli affari esteri e della difesa, nessun altro è sottoposto ad una normativa apposita; al contrario, la generalità di essi vien fatta rientrare in un modello essenzialmente unitario, caratterizzato da una sorta di piramide composta di direzioni generali, di divisioni e di sezioni, al vertice della quale il Ministro competente è destinato a svolgere funzioni direttive e di coordinamento. Eppure è ben noto che nella realtà amministrativa italiana convivono da vari anni a questa parte Ministeri e Ministri del tipo più diverso: infatti, si va dai Ministeri di origine antica e di stampo tradizionale (come quello degli Interni) ad altri Ministeri fortemente burocratizzati che tuttavia sovrintendono alla produzione di beni economici (come nel caso dell'agricoltura) o di servizi culturali (come nel caso della pubblica istruzione) fino agli apparati quasi interamente sprovvisti di organizzazione propria, che svolgono le proprie funzioni attraverso Enti pubblici specializzati (come nel caso del Turismo) o si riducono alle attività di programmazione e di studio (come nel caso del Bilancio); e da questo punto s'inizia appena la serie, altrettanto eterogenea, dei cosiddetti Ministri senza portafoglio alcuni dei quali dispongono in realtà di organizzazioni amministrative assai complesse (si pensi alla Cassa per il Mezzogiorno), mentre altri si ritrovano effettivamente privi di peculiari compiti amministrativi (si pensi al Ministro per i rapporti con il Parlamento). Quelli di Ministero e di Ministro, in altre parole, sono ormai poco più che dei nomi comuni ad una gamma di situazioni fortemente differenziate, che la stessa legge-delega dovrebbe considerare nella loro singolarità, senza lasciare mano libera al legislatore delegato.

Del resto, anche dal punto di vista costituzionale la genericità delle direttive così stabilite dal disegno di legge n. 114 è tale da lasciare perplessi, per lo meno sotto due profili: sia, cioè, con riguardo all'effettivo adempimento degli obblighi che l'articolo 76 della Costituzione impone all'amministratore de-

legante, sia dal punto di vista della riserva di legge che l'articolo 95, terzo comma della Costituzione ha imposto in ordine alla determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri.

Quanto al primo problema, basti qui ricordare che i principi e i criteri da fissare in sede di delegazione devono avere un minimo di consistenza, senza di che l'articolo 76 della Costituzione ne risulterebbe sostanzialmente eluso. Ma la consistenza della quale si tratta non può essere considerata in astratto, bensì va rapportata alla natura dell'oggetto o degli oggetti della delega: nel senso che quanto è maggiore la loro complessità, tanto più penetranti dovrebbero essere i principi ed i criteri direttivi. Di fronte ad una materia naturalmente eterogenea, come quella che attiene al riordino dei Ministeri e della pubblica Amministrazione in genere, una determinazione dei principi che si ispiri a modelli comuni ed unitari non appare perciò soddisfacente.

Nella materia in discussione, poi, incide specificamente la riserva di legge dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione. Ora, è vero che per le riserve di legge in generale la giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel ritenere che gli atti con forza di legge, quali le leggi delegate, possono considerarsi perfettamente equivalenti alle leggi formali; sicchè l'adeguatezza della disciplina legislativa non è valutabile in tal caso alla stregua delle sole leggi deleganti. Ciò non toglie, però, che determinate riserve richiedono, per i caratteri stessi degli oggetti cui si riferiscono ovvero dei rapporti che in quei campi dovrebbero intercorrere fra Parlamento e Governo, che la disciplina riservata alla legge sia parlamentare piuttosto che governativa. Tale è per l'appunto la riserva dell'articolo 95, terzo comma Costituzione, a proposito del quale costituzionalisti ed amministrativisti sono inclini a riconoscere che la *ratio* della previsione costituzionale consiste nell'attribuire al legislativo e nel sottrarre all'esecutivo (ivi compreso il Governo delegato a legiferare) la soluzione delle questioni essenziali che si pongono in tema di organizzazione amministrativa centrale dello Stato.

Posto in questi termini il problema, resta da vedere — allora — se non vi sia qualche aspetto realmente essenziale della riforma in programma, che il disegno di legge n. 114 trascura di considerare in maniera adeguata. E qui la risposta non può essere che affermativa, se non altro per ciò che riguarda le caratteristiche precipue dei singoli Ministeri che dovranno risultare dall'avvenuto riordino dell'Amministrazione. Si ammetta, pure, infatti, che la determinazione del numero e delle attribuzioni di ciascuna direzione generale — per non dire delle divisioni e delle eventuali sezioni — possa essere lasciata al legislatore delegato, se non addirittura ai regolamenti di attuazione. Ma la posizione globale del Ministero nell'intera organizzazione amministrativa, ovvero la definizione generale degli interessi da affidare a ciascun apparato ministeriale, rappresenta l'oggetto di una valutazione riservata al Parlamento: perchè in caso contrario il Governo rimarrebbe libero di farsi e disfarsi a suo piacimento.

Viceversa, nel disegno di legge n. 114 non si può dire che simili esigenze minime siano soddisfatte. Al limite, la stessa determinazione del numero dei futuri Ministeri viene lasciata nel vago, anche se dall'articolo 2, primo comma, n. 1, sembra di capire che non vi saranno soppressioni di Ministeri esistenti e nemmeno istituzioni di Ministeri affatto nuovi. In ogni caso, quanto alla cerchia di interessi da affidare ai singoli apparati ministeriali, il disegno di legge non dispone nulla di specifico, limitandosi invece a prescrivere che il Governo adeguerà eventualmente le denominazioni dei Ministeri medesimi (e definirà pertanto, immediatamente, gli interessi di loro competenza).

L'insufficienza dei criteri direttivi del progetto in esame appare ancor più manifesta, d'altronde, in quell'articolo 5 che pure si propone di attuare un tipo di Ministero alternativo rispetto al modello tradizionale. È abbastanza chiaro, infatti, che non basta lasciare al Governo la facoltà di « procedere alla trasformazione in amministrazioni ad ordinamento autonomo di quei servizi dei Ministeri che siano, almeno prevalentemente, preposti alla produzione di beni o di ser-

vizi di carattere tipicamente economico o alla gestione di patrimoni ». Occorre altresì precisare, dal punto di vista delle stesse Regioni, quali siano i Ministeri o le parti di Ministeri che potranno (o dovranno) essere coinvolti in operazioni del genere, poichè — a ben vedere — la maggioranza dei Ministeri competenti in materie affidate alle Regioni, ovvero in settori connessi, dal turismo ai lavori pubblici all'agricoltura, potrebbe rientrare nella citata previsione legislativa.

E non si obietti che, sotto questo profilo, una formulazione più precisa del disegno di legge n. 114 non ha da riguardare le Regioni, in quanto attiene al solo rapporto Governo-Parlamento. Anche le Regioni sono cointeresate alla vicenda, dal momento che l'articolo 10, primo comma del disegno di legge stesso richiede che esse vengano sentite, per poter fare le proprie osservazioni sugli schemi di decreti delegati predisposti dal Governo. Si comprende bene, infatti, che le osservazioni regionali avrebbero un peso molto scarso, per l'insufficiente forza politica dei loro autori, se non trovassero il necessario aggancio nelle previsioni della legge delegante. In questo caso, di fronte ad un Governo al quale le Camere lasciassero preventivamente mano libera, le Regioni non potrebbero proporre che una serie di obiezioni di politica legislativa; e, su questo piano, non si vede perchè il legislatore delegato non dovrebbe preferire le sue scelte originarie.

Sulla base di tali premesse diviene ora possibile indicare una serie di punti da chiarire ulteriormente nella legge-delega, affinchè la successiva azione del Governo possa essere meglio controllabile.

a) In primo luogo, risulta, già da quanto si è detto, che il Parlamento è costituzionalmente tenuto ad identificare tanto i Ministeri che dovrebbero mutare la loro denominazione, ai sensi dell'articolo 2, primo comma n. 1, quanto i Ministeri che potranno o dovranno soggiacere alla previsione dell'articolo 5 del disegno di legge, venendo in tutto o in parte trasformati in Amministrazioni ad ordinamento autonomo. A questo proposito, anzi, sembra senz'altro opportuno (se non indispensabile) che si modifichi il tenore dell'articolo 5, rendendo vincolante quella di-

sposizione che ora si limita a facultizzare il delegato. La scelta legislativa concernente l'eventualità ed i limiti dell'adozione di un modello alternativo di Ministero è infatti di tale importanza che sarebbe veramente incongruo lasciarla proprio all'organo più direttamente interessato.

In conseguenza — ad esempio — si potrebbe fin d'ora stabilire, relativamente ai Ministeri operanti nelle materie di competenza regionale, che sia per lo meno trasformato in Amministrazione autonoma l'attuale Ministero del turismo. Più precisamente, si potrebbe prevedere al riguardo che un'unica azienda od un unico Ente pubblico assolvano le funzioni di studio, di coordinamento, di propaganda turistica all'estero, attualmente suddivise fra il Ministero del turismo e l'ENIT; che le Regioni siano chiamate a partecipare — eventualmente inserendo gli assessori regionali competenti in un collegio deliberativo od almeno dotato di competenze consultive obbligatorie, sul tipo del Consiglio centrale del turismo — all'amministrazione dell'ente o dell'azienda stessa; che l'organo di direzione del settore venga trasformato in un Ministro senza portafoglio; e che in questo caso le attribuzioni relative allo spettacolo vengano altrimenti destinate. Del pari, analoghe valutazioni dovrebbero essere svolte fin d'ora dalle Camere in tema di agricoltura e di lavori pubblici, per accertare se non convenga operare un decentramento istituzionale di una parte almeno dei residui compiti ministeriali, sia per realizzare una semplificazione delle procedure ed una abbreviazione dei tempi tecnici, sia per consentire il ricorso a nuove forme di assunzione ed utilizzo del personale; ed anche in questi termini bisognerebbe dunque — se del caso — disporre mediante la stessa legge-delega.

b) Come si è già notato, l'accento dell'articolo 2, primo comma n. 1 ad un eventuale adeguamento delle denominazioni dei Ministeri lascia intendere che il riordino così previsto non dovrebbe comportare nè l'istituzione di Ministeri affatto nuovi, nè la radicale soppressione di alcun Ministero oggi esistente. E, sul primo punto (ben più che sul secondo), le Regioni potrebbero dichiararsi

senz'altro d'accordo, almeno per quanto riguarda le materie di loro competenza, nelle quali sarebbe veramente incongruo che la riforma regionale finisca per sfociare in una complicazione anzichè in una semplificazione dell'apparato amministrativo statale.

Tuttavia, qui pure si tratta di compiere una grossa scelta politica della quale il Parlamento dovrebbe esser ben consapevole. Per esempio, le decisioni tendenti ad istituire o meno un Ministero dei beni culturali ovvero un Ministero dell'ambiente (o di affidare i compiti in questione ad apposite strutture capeggiate da un Ministro senza portafoglio, secondo una recente proposta toscana di legge nazionale) sono troppo importanti perchè si possa ignorare il problema oppure risolverlo in base ad una sorta di silenzio-rifiuto, anzichè adottare una posizione ben definita in partenza.

Da parte regionale, comunque, l'unico Ministero nuovo del quale — a prima vista — si potrebbe auspicare l'istituzione, è quello che verrebbe a nascere dal conferimento di un « portafoglio » all'attuale Ministro per il coordinamento dell'attuazione delle Regioni medesime. Senonchè, già nel corso delle precedenti consultazioni a cura della Commissione parlamentare per le questioni regionali, è risultato che la massa delle Regioni interpellate si è pronunciata in senso contrario alla creazione di un apparato burocratico del genere, ritenendo invece che per esse un adeguato punto di riferimento a livello governativo non possa consistere altro che nella Presidenza del Consiglio dei ministri. In effetti, un compito come quello dell'armonizzazione delle varie attività e proposte ministeriali interessanti le Regioni non si presta ad essere svolto da chi non disponga della forza politica e della responsabilità costituzionale necessarie allo scopo (tanto che lo stesso Presidente del Consiglio è spesso disarmato di fronte agli altri membri del Governo).

S'intende che questo giudizio non vuole sminuire la meritoria opera finora esplicata dal Ministro per i problemi regionali, specie con riguardo alla definizione dei criteri di controllo sulle leggi locali. Ma ciò non significa che il Ministro stesso debba esser

caricato di problemi che supererebbero le obiettive capacità dell'organo in questione, indipendentemente dalle persone chiamate a ricoprirlo.

c) Un altro aspetto del riordino dell'Amministrazione centrale dello Stato, che meriterebbe di venire meglio definito, è precisamente quello che attiene alla Presidenza del Consiglio. Salvo l'ufficio per l'organizzazione della pubblica Amministrazione, di cui all'articolo 2, terz'ultimo comma, nel disegno di legge n. 114 non si tratta della Presidenza se non per confermare che la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni a statuto ordinario deve essere esercitata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, o dal Presidente stesso insieme al Ministro competente, là dove si tratti di « affari particolari ». Nondimeno nell'articolo 2, primo comma, numero 4 del medesimo testo si lascia capire, con sufficiente chiarezza, che il Presidente del Consiglio sarà solo il portavoce, presso il Consiglio dei ministri, di proposte di indirizzo e coordinamento già elaborate dai singoli Ministeri interessati; sicchè si determina il rischio che tanto la Presidenza quanto il Consiglio dei ministri non riescano a fungere da filtro, e che la funzione di indirizzo e coordinamento venga in sostanza spezzettata fra gli uffici-studio dei vari Dicasteri, salva la formale ratifica dell'organo governativo collegiale.

Per evitare questo concreto pericolo, non sembra esservi alcun altro mezzo se non quello di dotare la stessa Presidenza del Consiglio di un apposito ufficio per la raccolta ed il riesame delle varie iniziative elaborate a livello ministeriale cui le Regioni si possano istituzionalmente rivolgere, sia per conoscere e valutare le prese di posizione dei singoli Ministeri, sia per far sentire previamente le loro opinioni in proposito. Ed anche in questa parte, quindi, il disegno di legge in esame dovrebbe venire maggiormente precisato.

d) Ancora, qualche specificazione sarebbe utilmente apportabile a quel comma dell'articolo 2 del disegno di legge citato, nel quale si consente il « riordinamento della

struttura, delle procedure e dei termini, anche perentori, fissati per gli organi consultivi delle Amministrazioni... ». In verità, presso vari Ministeri (come — per esempio — nell'ambito di quello dell'agricoltura) di organi consultivi esiste una pleora tale, che il dovere precipuo del legislatore sarebbe quello di sopprimerne senz'altro un buon numero, ogniqualvolta non ne sia dimostrata la necessità e l'efficienza. Quanto, poi, agli organi da conservare in ogni caso in vita (primi fra questi i Consigli superiori dei Ministeri interessati), ove essi abbiano da svolgere compiti interferenti con quelli affidati alle Regioni, la legge-delega dovrebbe prevedere che vi siano inseriti dei rappresentanti regionali, specie per sostituire quei membri che fossero attualmente designati da Enti locali.

Per converso, la legge stessa dovrebbe espressamente autorizzare le Regioni ad avvalersi di tali collegi, chiedendo (ed ottenendo) il loro parere in qualunque materia divenuta di competenza regionale.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il dottor Maturi, e do la parola all'assessore della regione Sicilia Mattarella.

M A T T A R E L L A . Onorevole Presidente, sarò brevissimo, sia perchè mi riferirò innanzitutto alle due memorie inviate a questa Commissione a nome della Giunta e dell'Assemblea regionale siciliana, sia per non ripetere alcune cose egregiamente dette dai colleghi che mi hanno preceduto e che noi apprezziamo e condividiamo.

Desidero fare una brevissima osservazione di carattere generale, che però, a mio avviso, ha concretezza ed importanza: mi riferisco ai tempi che il disegno di legge numero 114 prevede per le varie scadenze per il riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato.

A mio parere, tale riordinamento deve essere preceduto innanzitutto dal completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni, in considerazione che la nuova realtà regionale è un dato di fatto che va presupposto alla nuova direzione dell'Amministrazione centrale dello Stato. Ed in questo senso devo osservare che il passaggio delle

funzioni, persino per una Regione come la nostra, è andato assai a rilento: dopo ventisette anni siamo ancora in attesa del completamento di questo passaggio. La stessa Commissione paritetica, che è l'unica strada attraverso la quale può attuarsi tale completamento, è inattiva perchè il Consiglio dei ministri da oltre un anno non ha ancora approvato le norme definite da questa Commissione. Siamo allo stesso punto in cui ci trovavamo alla fine del 1971, allorchè questa Commissione votò un ordine del giorno in cui si invitava il Governo a completare tale trasferimento delle funzioni.

Nel disegno di legge n. 114 per quanto riguarda il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, sono previsti dodici mesi per la riorganizzazione degli uffici centrali. Riteniamo che questa diversità di tempi possa indurre il Governo a ciò delegato, a basare l'impostazione di tale riordinamento su una visione centralistica dell'Amministrazione; siamo quindi dell'avviso che i tempi di attuazione delegati al Governo debbano essere modificati, nel senso di procedere innanzitutto al completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni, poi passare al riordinamento dell'Amministrazione centrale e quindi alla fine, arrivare all'Amministrazione periferica dello Stato.

P R E S I D E N T E . Mi permetta, onorevole Mattarella: l'articolo 2 del disegno di legge n. 114, nel testo approvato dal Senato, prevede — per l'esercizio della delega al riordinamento dello Stato — il termine di 18 mesi dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 1. I 18 mesi sono dunque totalmente successivi ai 12 mesi entro cui, a norma dell'articolo 1, dovrà essere completato il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni.

M A T T A R E L L A . Noi ci riferiamo al riordinamento dell'Amministrazione centrale lasciarlo per ultimo può indurre lo Stato a vedere tutto il riordinamento in funzione proprio della centralità delle scelte finali. A nostro avviso il riordinamento dell'Amministrazione periferica deve avvenire in una fase successiva.

P R E S I D E N T E . Veramente non ricordo che sia prevista una differenza di termini per il riordinamento dell'Amministrazione centrale e per quello dell'Amministrazione periferica. Il termine dei 18 mesi previsto dall'articolo 2 si riferisce a tutta la riforma dell'Amministrazione statale; mentre il termine precedente (12 mesi) previsto dall'articolo 1 riguarda il trasferimento e la delega di funzioni alle Regioni.

J E N I . All'articolo 1 del suddetto disegno di legge, il primo comma stabilisce il termine di 12 mesi; poi il quarto comma recita testualmente: « Il Governo è delegato, altresì, ad emanare, entro lo stesso termine di cui al primo comma ed in conformità, in quanto applicabili, dei principi e criteri direttivi stabiliti al secondo comma, uno o più decreti legislativi per adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella configurata nelle Regioni a statuto ordinario ».

P R E S I D E N T E . Ma questo riguarda solo le Regioni a statuto speciale. Ora ho capito la sua osservazione, onorevole Mattarella: lei si riferisce alla condizione particolare delle Regioni a statuto speciale. La cosa allora è ben diversa e mi pare che la sua osservazione sia puntuale: grazie.

Poichè non sono richiesti altri interventi dai rappresentanti regionali, la parola è agli onorevoli membri della Commissione.

T R I V A , deputato. Desidero esprimere anzitutto un apprezzamento per la concretezza dell'odierna riunione, che ha portato molti problemi sul tappeto, ed ha portato anche le Regioni, al di là delle note critiche sollevate, ad entrare nel merito degli argomenti più diversi.

Riguardo all'intervento dell'onorevole Mattarella vorrei dichiararmi d'accordo con lui sulla imperfetta e pericolosa formulazione dell'articolo 1 per quanto concerne i termini entro cui dovrà esercitarsi la delega per il riordinamento dell'Amministrazione periferica dello Stato.

Infatti anche se dalla lettura dell'articolo 2 del disegno di legge si evince chiaramente

te che il Governo solo dopo aver provveduto al trasterimento delle funzioni potrà procedere al riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, il quarto comma dell'articolo 1 afferma che entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge delega si dovrà adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella configurata nelle Regioni a statuto ordinario. Ora se il riordinamento periferico previsto per le Regioni a statuto speciale si dovesse riflettere anche nei confronti delle Regioni a statuto ordinario ciò costituirebbe una valutazione restrittiva di quello che ancora resta da fare.

A me sembra che in linea di tesi, ammeso che il discorso lo si ponga in questi termini, l'argomentazione del rappresentante della Regione siciliana sia corretta: infatti come pensiamo che si possa dar luogo ad un riordinamento periferico dei Ministeri con i due successivi tempi previsti nel disegno di legge, il primo dei quali prescinde del tutto dal riordinamento delle Amministrazioni centrali dello Stato? O c'è una contestualità nei secondi 18 mesi, altrimenti tutto viene capovolto. Il che fa pensare che i Ministeri manterranno la loro struttura attuale.

Sulla questione desidero conoscere l'opinione dei rappresentanti del Consiglio regionale del Piemonte e da essi vorrei inoltre chiarimenti sul problema dei rapporti con la CEE: mi sembra infatti che, mentre sulla questione dell'Amministrazione generale ci sia stato uno sforzo di approfondimento importante, su quest'ultimo problema la questione è stata posta, ma non sufficientemente sviscerata. Anche se l'argomento specifico sarà oggetto di una apposita riunione e sarà trattato in successive relazioni, mi piacerebbe comunque parlarne oggi, dal momento che la distribuzione dei compiti non può implicare l'impossibilità di trattare problemi che hanno tanta rilevanza, in sedute diverse da quella prestabilita.

PRESIDENTE. Mi permetta: chiedo all'avvocato Barbirotti qual'era la Regione interessata a questo approfondimento.

BARBIROTTI. Per quanto mi concerne, la Regione incaricata a trattare tale argomento avrebbe dovuto essere la Sicilia. Comunque potremmo chiedere al collega delle Puglie, che ha già affrontato il problema sulla CEE, di svolgere lui tale argomento anche perchè ultimamente proprio sulle questioni comunitarie abbiamo notato alcune grosse discrasie. Certi nostri provvedimenti mandati al Governo per l'approvazione sono stati rinviati perchè avevamo omesso di chiedere alla CEE il previo parere.

PRESIDENTE. Presidente Barbirotti, la domanda l'ho fatta a scopo istruttorio, per vedere cioè se non fosse opportuno fissare un'altra udienza, per dar modo di intervenire a chi non ha potuto presentare oggi, per varie ragioni, l'argomento particolare dei rapporti comunitari.

MATTARELLA. Vorrei chiarire la ragione dell'equivoco che non ci ha consentito di prepararci su tale argomento. A tale proposito ricorderò che all'interno delle Regioni sono state fatte delle suddivisioni di gruppi e, con un'ultima suddivisione il presidente del Consiglio regionale della Toscana Gabbuggiani ci aveva ancora spostati in un altro gruppo. Ad ogni modo noi ben volentieri, vista l'importanza dell'argomento, siamo disposti a trattarne eventualmente in una prossima seduta che lei, signor Presidente, vorrà fissare, l'argomento relativo ai rapporti comunitari.

PRESIDENTE. La prego, allora, di trasmettere una memoria particolare su tale argomento. La Commissione l'esaminerà e, nell'ipotesi che sia necessario od opportuno riaprire il dialogo, fisseremo una seduta apposita.

Vorrei pregare, quindi, l'onorevole Triva di ritenere concluso per oggi l'esame di questo punto e di accantonarlo.

TRIVA, deputato. Passando al secondo punto che mi interessa, devo rilevare una sorta di scompenso fra il discorso generale e lo spazio che è stato destinato al problema delle

aziende e degli Enti strumentali, mentre è, a mio avviso, importante e necessario risolvere il problema della regionalizzazione di tali aziende ed enti.

Ora, atteso che (questa almeno è la mia opinione e vorrei verificarla con quella degli altri rappresentanti delle Regioni) il problema del completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni si identifica con quello delle aziende e degli Enti strumentali e che, quindi, tale problema ai fini proprio dell'articolo 1 e delle premesse per l'ordinamento e la configurazione dei Ministeri è essenziale, vorrei sapere quali sono state le ragioni che hanno indotto a risolvere la questione in termini di individuazione esclusiva del problema senza approfondirlo. Ritengo, invece, che sarebbe stato utile un esame comparato da parte dei rappresentanti delle Regioni non solo del disegno di legge n. 114 ma anche del provvedimento sul parastato discusso alla Camera dei deputati in parallelo alla discussione che avveniva in Senato sul primo, perchè in esso è contenuta l'ipotesi della sistemazione, esistenza o soppressione dei cosiddetti Enti strumentali ed aziende che, per larghissima parte, sono titolari depositari di funzioni che spettano alle competente regionali.

P R E S I D E N T E . Data la ristrettezza dell'argomento, darei la parola a chi desidera rispondere.

B A R B I R O T T I . Signor Presidente, mi permetto di chiarire che questo argomento avrebbe dovuto essere portato avanti dalla regione Calabria, ma il giorno che il povero presidente Guarasci veniva a Roma proprio per discutere con noi tale argomento è avvenuta la disgrazia che tutti sappiamo. Da quel momento non siamo più riusciti a prendere contatto nè con il Consiglio nè con la Giunta calabrese.

V E C C H I O N E . Devo dire che effettivamente esiste lo scopenso prima rilevato dall'onorevole Triva. In relazione all'articolo 4 ci siamo posti il problema di avere una nostra opinione su questo argomento, sapendo anche che la regione Calabria ave-

va il compito di approfondirlo. Senonchè sia il problema delle aziende e degli Enti strumentali di cui si tratta all'articolo 4 sia quello del provvedimento sul parastato (ed anche a questo abbiamo accennato nella relazione) ci hanno posto di fronte ad una mancanza di indirizzi e di scelte.

Ora, su questo punto la nostra posizione è schematica — e bisogna riconoscere che non abbiamo avuto neppure molto tempo per poter approfondire l'argomento — cioè non possiamo dir altro che, se si deve procedere al varo del disegno di legge n. 114, l'articolo 4 non può rimanere così com'è formulato. Il Governo non può essere delegato in base a questa mancanza di principi sulla ristrutturazione delle aziende, sulla regionalizzazione, eccetera. È necessario, pertanto, procedere ad un confronto politico che veda anche le Regioni interessate al disegno di legge n. 114 che deve ancora essere approvato dal secondo ramo del Parlamento. Questa è la nostra posizione — per la verità non molto approfondita nella relazione — sia per quanto attiene l'argomento delle aziende ed enti strumentali, sia per quanto attiene quello della riforma del parastato, facendo presente che nella relazione abbiamo inteso far rilevare alla Commissione che questi sono due argomenti che esistono e che non possono non essere collegati, altrimenti ci troveremmo poi ad avere strutture precostituite o strutture non riordinate che vanificherebbero ogni tentativo di riforma sotto questo profilo. In proposito devo dire che non concordo su una enunciazione di principio fatta, mi pare, dal rappresentante del Veneto, cioè che la riforma dello Stato è condizione per la realizzazione dell'autonomia regionale. Direi che si può anche utilizzare la frase rovesciata: man mano, cioè, che l'autonomia regionale riesce a svilupparsi, ad organizzarsi, ad essere un momento politico del sistema delle autonomie, è chiaro che la volontà di trasformazione e di modificazione dello Stato si ripercuote nello stesso campo delle Amministrazioni provinciali.

Comunque ritengo che non vi siano difficoltà, dato anche il lavoro complessivo fatto come Consiglio e come Giunta in base al-

l'ordine del giorno del 1973 sul rapporto con la Commissione cosiddetta Oliva, ad approfondire meglio tale argomento, ferma restando l'enunciazione che il disegno di legge numero 3157 (corrispondente al testo del disegno di legge n. 114 approvato dal Senato), così come è stato formulato, non ha assolutamente senso.

P R E S I D E N T E. Posso riconoscere che l'argomento della riforma e del riordino delle aziende dello Stato ha subito una maturazione più rapida, ma forse incompleta, nei confronti degli altri argomenti trattati nel disegno di legge n. 114, riguardanti il trasferimento delle funzioni e la riforma degli organi dello Stato. Le faccio però presente che anche sui futuri decreti delegati riguardanti le aziende l'articolo 8 prevede la consultazione e delle Regioni e di questa Commissione.

Ad ogni modo, l'onorevole Triva è deputato e quindi, insieme agli altri deputati membri di questa Commissione, potrà farsi portavoce alla Camera delle esigenze qui segnalate, che potranno essere tradotte in norme legislative durante la seconda lettura del disegno di legge n. 114. Ricordo che uno degli scopi della nostra indagine conoscitiva fu proprio quello di accompagnare in modo utile il cammino di tale provvedimento.

M A F F I O L E T T I, senatore. Condivido il giudizio dato dall'onorevole Triva circa la concretezza delle formulazioni che stamane ci hanno sottoposto i rappresentanti delle Regioni. Prima di passare, quindi, alla domanda che mi propongo di fare, desidero sottolineare l'importanza di questo insieme di indicazioni che possono servire nella seconda lettura del provvedimento a correggere i gravi limiti che, a nostro giudizio, esistono nel testo varato dal Senato; limiti gravissimi che sollevano questioni di portata costituzionale che forse non hanno ricevuto, finora, un'adeguata ponderazione ed anche elaborazione da parte sia del Parlamento che dello schieramento regionalista e delle forze della cultura. Abbiamo la necessità, ad esempio, in rapporto alle questioni che sono state oggi sollevate, di chiarire che cosa si intende per attività di indirizzo e di coordinamento.

P R E S I D E N T E. Vogliamo accantonare questo esame interno? Ieri, infatti, era stato formulato il proposito di limitarci, oggi, a porre delle domande.

M A F F I O L E T T I, senatore. Non si preoccupi, Presidente, non voglio fare un attacco al disegno di legge n. 114, nè voglio fare un discorso complessivo che riguardi tutto il provvedimento (l'abbiamo già fatto in Aula e non desidero ripetere le cose già dette); però è necessario chiarire che cosa si intende per attività di indirizzo e di coordinamento e quali sono gli uffici dello Stato che debbono svolgere questa attività. Questo è il problema che stiamo discutendo questa mattina, se non erro. A tale riguardo ritengo che gli uffici che debbono occuparsi di tale attività dovrebbero essere gli uffici istruttori o studi dei Ministeri e non quelli che svolgono attività amministrative. Anche per quanto riguarda le funzioni ed il modello dei Ministeri mi sembra che emerga un'indicazione precisa delle Regioni, le quali hanno espresso parere contrario ad un modello unico di organizzazione dei Ministeri.

Si tratta, quindi, di limiti che vanno superati raccogliendo indicazioni, che mi sembrano unitarie.

Il centro della questione, però (e qui vengo alla domanda che costituisce un'esigenza di approfondimento condivisa credo da tutti), riguarda l'esercizio della delega e la diffidenza sul modo come tale delega possa essere esercitata, in rapporto anche al fatto che i criteri direttivi contenuti nel disegno di legge n. 114 sono assai generici su molti punti. Io chiedo, allora, se non sia il caso di avere stamane un parere più approfondito delle Regioni in relazione alla portata dei rilievi, alla necessità di correggere i gravi difetti del disegno di legge n. 114, ora all'esame della Camera, che hanno portata e rilevanza, come ho già detto, costituzionale, ed in relazione alla genericità di criteri circa il modello organizzativo dei Ministeri; se non emerga l'esigenza di introdurre nel meccanismo della delega qualcosa di più della seconda lettura introdotta con la norma che riguarda il controllo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti delegati. Indubbiamente

quella formulazione costituisce un passo avanti rispetto alle precedenti formulazioni; però mi sembra che oggi abbia ricevuto una critica anche tale formulazione, ed allora io chiedo se non valga la pena di sollecitare suggerimenti e riflessioni che consentano di migliorare questo testo. Questa esigenza nasce dal fatto che si sta verificando un crescente uso del sistema di delega da parte del potere legislativo in molti campi. Comincia, cioè, a delinearsi nella nostra attività legislativa una sorta di procedimento normale di delegazione legislativa in molti campi, dalla scuola all'ordinamento dei Ministeri. Pertanto, a prescindere dalla questione di principio che ciascuno di noi può fare su questo tipo di comportamento, è certo interesse generale, oggi, approfondire questa possibilità, cioè, se, pur essendo il Parlamento sempre titolare della potestà legislativa anche in caso di delega (per cui l'attività del delegato concerne l'esercizio della legge e non la spoliatura della titolarità), non valga la pena di precisare meglio i poteri di controllo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, andando al di là della seconda lettura. Si potrebbe per esempio configurare una attività di controllo della Commissione sulla attività legislativa del Governo nella emanazione dei decreti delegati in rapporto ai criteri direttivi della delega dettati dal Parlamento, dando così al parere della Commissione un effetto vincolante che, se negativo, costringerebbe il Governo a rimettere in Assemblea lo schema di decreto ritrasformandolo in disegno di legge, in modo cioè da riconoscere all'attività della Commissione, in ordine all'esercizio della delega, un valore superiore a quello di un semplice parere che può essere utilizzato in maniera discrezionale dal Governo. Anche la seconda lettura che la Commissione effettuerà, infatti, in tanto funzionerà come miglioramento del precedente meccanismo in quanto vi sarà la volontà politica di apprezzarla. Sarei del parere, quindi, di approfondire se non sia il caso di introdurre qualcosa che sia più vincolante, atteso che sul piano costituzionale non credo vi sia una contraddizione tra l'esercizio di un potere di controllo più vincolante da parte del Parlamento e l'esercizio della delega da parte del Governo.

P R E S I D E N T E. Dovrebbe essere un parere vincolante negativo, in modo da impedire l'ulteriore corso del progetto di decreto nell'ipotesi in cui il progetto stesso non venga modificato.

M A F F I O L E T T I, senatore. Precisamente, un parere in rapporto ai criteri direttivi della delega. Quindi si dovrebbe meglio definire la norma che riguarda la seconda lettura, introducendo, a maggior garanzia, un parere vincolante della Commissione che mettesse il Governo nella condizione di non operare discrezionalmente.

P R E S I D E N T E. Le faccio però notare che in questo modo la Commissione potrebbe addirittura esautorare il Parlamento nella sua globalità. Infatti, pur essendo stato il Parlamento a conferire la delega al Governo, se ne farebbe dipendere l'esercizio dalle decisioni vincolanti della Commissione.

V I S O N E. Noi abbiamo evidenziato l'esistenza di questo problema. Evidentemente, però, non siamo andati oltre in quanto è il Parlamento che, se recepirà le osservazioni delle Regioni, le tradurrà operativamente in modo da offrire determinate garanzie alle istanze regionali.

T O S I. Mi sono parsi molto stimolanti sia l'intervento del senatore Maffioletti sia le osservazioni avanzate dal Presidente della Commissione rispetto a un problema che non è soltanto di tecnica legislativa, ma configura in realtà i contenuti dei vari punti che sono oggetto di studio dei vari Comitati di coordinamento.

Innegabilmente l'esigenza di sottolineare in qualche misura il rilievo preminente del Parlamento nei confronti del Governo circa l'attività di cui parliamo, è tale da lasciare perplessi sulla rispondenza dello strumento del decreto delegato. Quindi, appare suggestiva la richiesta del senatore Maffioletti di una innovazione nel diritto parlamentare vigente, sia pure in via di prassi, con una opportuna norma aggiuntiva alle leggi di delega, relativamente alla natura vincolante di un parere che dovrebbe esprimere la Commissione. Pur condividendo questa esigenza

— altrimenti sappiamo bene qual è la via che in linea di massima la pubblica Amministrazione è portata a dare alla lettura dei criteri direttivi — avverto però anche le perplessità che il Presidente ha sollevato. E aggiungerò che tali perplessità, oltre che valide da un punto di vista di mera procedura, lo sono anche nella sostanza. Converrebbe, cioè, proprio dal punto di vista della tutela costituzionale, questa strada? Tutti gli organi parlamentari sono organi maggioritari quanto ad espressione della volontà politica. Quale garanzia potrebbe essere per l'utente regionale la vincolabilità di una espressione parlamentare che, in realtà, è sempre l'espressione della maggioranza parlamentare? Non sarebbe addirittura bloccante? In altri termini, mi domando, anche a livello del controllo di costituzionalità dei decreti delegati, non potrebbe essere negativa di fronte ai giudici della Consulta la circostanza che l'Organo parlamentare non solo abbia emanato il criterio, ma ne abbia anche verificato l'esercizio in un successivo esame post-decreto delegato? Ciò potrebbe legare le mani alla Corte costituzionale, quando ad essa sembrasse di essere in presenza di un eccesso di delega. Sarebbe infatti facile all'Avvocatura dello Stato rispondere che il delegante stesso ha convalidato l'esercizio della delega.

Da questo punto di vista, tutta l'impostazione data al grosso problema dei poteri di indirizzo e di coordinamento, di cui tutti hanno sottolineato con forte sensibilità la necessaria rilevanza del momento parlamentare, non potrebbe forse essere rovesciata? E non potrebbe rovesciarsi anche ai fini del vantaggio regionale? Non vi è dubbio che è il Parlamento che deve essere il promotore dei criteri fondamentali di indirizzo e di coordinamento che l'esecutivo è tenuto ad osservare. E non vi è dubbio che in materia di indirizzo politico e di coordinamento la preminenza parlamentare pare a tutti evidente, ancor più che in materia di riserva di legge.

Se così è, non potrebbe essere la Commissione parlamentare per le questioni regionali il momento promozionale dei criteri orientatori dell'indirizzo e del coordinamen-

to di governo? Non, però, con fumose manifestazioni oratorie o con documenti che lasciano il tempo che trovano, ma utilizzando precisi strumenti politici da porre a disposizione delle Camere. In tema politico la risoluzione, e in tema di legge di delega rafforzare, corroborare, garantire i criteri direttivi dati dal Parlamento attraverso ordini del giorno vincolanti (che specie alla Camera hanno il carattere di ingiunzione al Governo al fine di applicare la legge).

Questi due strumenti della risoluzione — per l'attività di indirizzo — e dell'ordine del giorno vincolante per l'attività legislativa potrebbero essere i due canali attraverso cui il Parlamento affermerebbe la propria superiorità sul Governo nel promuovere un indirizzo nella materia.

P R E S I D E N T E. La ringrazio di questo interessante contributo di approfondimento. L'argomento è appassionante. Certo è augurabile l'utilizzo il più autorevole possibile di questa Commissione; ma temo che esso sia ostacolato da quello che, rispetto al sistema costituzionale italiano, è il suo difetto: quello di essere intercamerale. È vero che ciò costituisce un grande vantaggio agli effetti del raccordo tra le due Camere, e può offrire al Governo ottime opportunità di consultazione sistematica: ma credo difficile superare la barriera costituita dai suoi poteri puramente consultivi. Nessuna delle due Camere, ritengo, si riterrebbe vincolata dai nostri ordini del giorno.

La seconda osservazione riguarda le funzioni di « indirizzo e coordinamento », che noi trattiamo sempre come concetto globale. Logicamente, invece, queste due parole — « indirizzo » e « coordinamento » — dovrebbero voler dire due cose diverse: l'indirizzo non è il coordinamento, e il coordinamento non è l'indirizzo. Di solito, in questa fase istituzionale, abbiamo considerato le due cose insieme, quasi che si trattasse della stessa materia, sia in campo legislativo sia in campo amministrativo. Non vi è dubbio — invece — che vi è un'attività di indirizzo e di coordinamento che può essere bensì preparata dal Governo, ma che — nel momento decisionale — è di competenza esclusiva del

Parlamento. Intendo riferirmi alle « leggi quadro » che altro non sono se non attività di indirizzo e di coordinamento, eventualmente ed augurabilmente promossa dal Governo, ma — in definitiva — riservata alle deliberazioni del Parlamento. Viceversa vi è un'attività di indirizzo e di coordinamento di natura politico-amministrativa che spetta al Governo, e riguarda appunto le funzioni amministrative trasferite o delegate dallo Stato alle Regioni. In questo campo è al Governo che tocca la responsabilità di un coordinamento organizzativo e di un indirizzo politico unitario. Vi è tuttavia un punto in cui Parlamento e Governo debbono concorrere all'esercizio di questa funzione globale: nel « rinvio » delle leggi regionali, che la Costituzione affida bensì al Governo, ma che indubbiamente riguarda un'attività delle Regioni — l'attività legislativa — che esse hanno, in definitiva, ereditata dal Parlamento. Credo quindi che dovrebbe toccare al Parlamento di definire, in base ai suoi poteri di indirizzo e di coordinamento, i principi generali in base ai quali il Governo può — caso per caso — rinviare, a norma di Costituzione, le leggi regionali.

È questo un punto delicatissimo dei rapporti tra Parlamento e Governo sul quale bisognerà che prima o poi arriviamo ad una soluzione concreta: a trovare, cioè, un coordinamento e un contemperamento reciproco in ordine al rinvio delle leggi regionali. Che questa Commissione possa avere un ruolo utile da svolgere in questa procedura, è cosa da vedersi e da stabilirsi.

TRIVA, *deputato*. Chiedo scusa, signor Presidente, ma desidererei riprendere quello che è stato, diciamo, un « campanello d'allarme » sollevato dai rappresentanti della Regione siciliana. Il quarto comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114, che è stato evocato, secondo me è pericoloso. Infatti, esso dice: « Il Governo è delegato, altresì, ad emanare entro lo stesso termine di cui al primo comma, ed in conformità dei principi e criteri direttivi stabiliti al secondo comma uno o più decreti legislativi per adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale

a quella configurata nelle Regioni a statuto ordinario ». Ecco, la preoccupazione mi riporta ancora all'articolo 1 per quanto si riferisce al completamento del trasferimento delle funzioni; infatti nel suddetto disegno di legge si parla di trasferimento di funzioni senza dire quali debbano essere tali funzioni. Noi, in sostanza, dobbiamo aspettare dodici mesi perchè il Governo emani il primo provvedimento che riguarda l'ordinamento dei Ministeri, magari per constatare che secondo la valutazione del Governo non ci sono funzioni da trasferire. Il Governo, per esempio potrebbe arrivare a non utilizzare la delega per il trasferimento di funzioni perchè, a suo giudizio, non c'è più niente da trasferire. Non è forse utile, allora, che il tempo di dodici mesi sia contenuto nel tempo più breve di tre mesi? Entro questi tre mesi il Governo dovrebbe precisare tutta la materia, dire se ci sono funzioni da trasferire, enti da sciogliere e organismi da regolamentare. Altrimenti non solo noi avremmo dato una delega in bianco, ma, presumendo anche l'esistenza di altre funzioni da trasferire, non avremmo indicato, tuttavia, quali siano.

PRESIDENTE. È una questione, quella avanzata dall'onorevole Triva, sulla quale sembra difficile, al momento, rispondere in maniera definitiva.

AGRIMI, *senatore*. Si tratta di esaminare — in questa sede — i criteri della delega. Mi pare, infatti, di poter dire all'onorevole Triva che se il Parlamento avesse voluto indicare le funzioni da trasferire, non ci sarebbe stato bisogno della legge delega. Al contrario, abbiamo ritenuto necessario delegare al Governo proprio la decisione in ordine alle funzioni da trasferire, per giungere al completamento che ci interessa. Mi sembra quindi che la proposta di ridurre il termine previsto dal disegno di legge n. 114 per l'emanazione dei decreti destinati a completare il processo di trasferimento delle funzioni alle Regioni, non dovrebbe essere presa in considerazione. C'è da tenere presente, infatti, che la proposta è stata avanzata con l'intenzione di evitare il pericolo che si possa determinare un affievolimento da parte del

Governo della volontà politica di ultimare il processo di trasferimento, ma, in un'ipotesi del genere, il Parlamento disporrebbe, comunque, di strumenti appropriati, quale ad esempio la mozione di sfiducia.

Esiste poi la novità del secondo esame da parte della Commissione per le questioni regionali degli schemi dei decreti stessi. C'è chi afferma che ciò costituirà un inutile appesantimento dell'*iter* di approvazione di essi.

Dal mio punto di vista è invece esattamente il contrario. Ho accettato a suo tempo l'idea di questo secondo esame, proprio perchè scorgo in esso un elemento di alleggerimento, la possibilità cioè di eliminare un passaggio, a torto ritenuto necessario. Basta infatti pensare ai recenti esempi del decreto sui superburocrati, e di quelli sulla scuola, per rendersene conto. Il secondo esame da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali può infatti rappresentare il mezzo per eliminare il passaggio rappresentato dall'esame da parte della Corte dei conti, in materia che non le compete. Infatti alla Corte dei conti spetta il compito di controllare la conformità degli atti di esecuzione delle leggi alle leggi stesse. È fuori posto che essa controlli la conformità di atti aventi forza di legge, come i decreti delegati alla legge di delega, come ha fatto in recenti occasioni: compito che, semmai, spetta alla Corte costituzionale.

Una cosa da fare, invece, è preparare concretamente gli organismi che dovranno fare questi decreti. I rappresentanti delle Regioni si rendono conto che fare tali decreti è un lavoro enorme, tale da richiedere l'organizzazione di un grande complesso burocratico che oggi non esiste, perchè il Ministero per l'organizzazione della pubblica Amministrazione opera attualmente in mezzo a mille difficoltà, con organici inesistenti. È questo un problema prioritario che il Governo dovrà affrontare e risolvere in via preliminare; in caso contrario la gran mole di lavoro richiesta non potrà essere affrontata.

Per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale, poichè attraverso le Commissioni paritetiche, non passa soltanto l'esame delle materie da trasferire, ma anche il meccanismo degli uffici da strutturare, era ine-

vitabile che entro il termine dei dodici mesi esse dovessero determinare non solo l'oggetto, ma anche il modo pratico di strutturare gli uffici della Regione e dello Stato. Non so se si possa offrire qualche contributo per scindere questi due momenti, senza ricorrere a doppie riunioni delle Commissioni paritetiche, una per l'oggetto e l'altra per le strutture, perchè altrimenti, a questo si dovrebbe arrivare. Le Commissioni paritetiche dovrebbero accordarsi sugli oggetti da trasferire, il che metterebbe le Regioni a statuto speciale sullo stesso piano delle altre; poi dovrebbero (magari ottenendo un ulteriore termine), scivolare nel campo dell'articolo 2 nel momento in cui per tutta l'Italia si andranno ristrutturando gli uffici periferici dello Stato.

Perchè, e concludo, l'esigenza largamente avvertita è questa. Le Regioni a statuto speciale hanno giustamente rivendicato il diritto di ristrutturarsi secondo lo statuto speciale; credo però che sia altrettanto valida esigenza dello Stato il fatto che i suoi uffici, quelli che devono rimanere, siano ugualmente strutturati in ogni parte del territorio della Repubblica.

M A T T A R E L L A. Il quesito sollevato dall'onorevole Triva scaturiva dalla mia prima osservazione, che partiva dal timore di un ritardo nel trasferimento delle funzioni. Io comprendo perfettamente le osservazioni fatte testè, però vorrei dire che la preoccupazione che ha mosso la mia originaria osservazione dipendeva dal ritardo che il completamento del passaggio delle funzioni avrebbe subito se fosse rimasto invischiato nell'esecuzione del disegno di legge. I tempi di approvazione di questo disegno di legge, i tempi per l'emanazione dei provvedimenti delegati saranno certamente lunghi. Noi temiamo che questa possa essere — per questo pensavamo che i tempi dovessero essere diversi, se non addirittura stralciati — una occasione per ulteriori ritardi. Ho accennato che la Commissione paritetica per i rapporti Stato-Regioni per la Sicilia ha ultimato da più di un anno una serie di definizioni per settore e per materie

che debbono passare alla Regione, e da oltre un anno il Consiglio dei Ministri lo esamina. Sono sette definizioni di sette settori diversi. Noi non vorremmo che l'inclusione del completamento in questa iniziativa legislativa finisse col facilitare il rinvio. Tanto che pensavamo di chiedere alla Commissione di ripetere una cosa già fatta in passato, e cioè di rivolgere una raccomandazione al Governo per dare corso con urgenza al completamento delle funzioni.

Mi rendo conto dell'esigenza di una uniformità degli uffici periferici dello Stato, ma questa uniformità, che è opportuna, ha un limite nella diversità delle competenze regionali. Per cui, è opportuno che le strutture siano pressochè identiche; questo è nei fatti. D'altra parte, ci pare che, in generale, la definizione degli uffici periferici, come peraltro è per le Regioni a statuto ordinario, debba essere l'ultimo gradino della definizione dell'organizzazione dello Stato. Debbo dire che la Commissione paritetica, ogni volta che ha definito un settore, e sempre contemporaneamente scesa nel concreto, definendo il problema del personale e degli uffici, sia pure in via transitoria.

Quindi, questo pericolo di sfasature non ci sarebbe se si desse corso al conferimento del passaggio delle funzioni.

PRESIDENTE. Su questo problema, prendiamo atto di tutto ciò che è stato detto: e lo riprenderemo, semmai, con l'idea di definire una linea di condotta di questa Commissione nella seduta apposita che dedicheremo alle Regioni a statuto speciale, facendo presente che, comunque, fra le cinque ve ne è una, la Valle d'Aosta, che non è vincolata allo speciale procedimento di attuazione, per cui queste norme potrebbero essere utili se riportate a una giusta successione di tempo. Mi pare non vi sia dubbio che, essendo lo scopo di fondo quello di adeguare la sfera operativa delle Regioni a statuto speciale a quella che verrà conseguita dalle Regioni a statuto ordinario, l'organizzazione periferica dello Stato debba essere ovunque regolata in un identico modo e in un identico momento: cioè nel secondo

termine di diciotto mesi, e non nel termine dei primi dodici mesi.

VECCHIONE. Vorrei riprendere il tema Commissione-poteri delegati, anche perchè mi era stata posta una domanda in relazione anche all'osservazione fatta dall'onorevole Triva. Noi abbiamo assunto, nella nostra relazione, una posizione precisa in ordine all'esercizio della delega e al controllo dei criteri di indirizzo che il Parlamento dà al Governo. Io devo innanzitutto esprimere un ringraziamento al Presidente e ai membri di questa Commissione per la sua esistenza e per il funzionamento nei rapporti con le Regioni, perchè questo collegamento politico si è dimostrato, come si è dimostrato anche stamattina, essenziale.

Sarei invece fermamente preoccupato di rilevare un atteggiamento paralizzante nei confronti di quello che tutte le Regioni chiedono, cioè un contatto con l'autorità centrale, col Parlamento, col Governo, quando si avanza qualche preoccupazione in ordine a quello che potrebbe fare la Corte costituzionale se la Commissione per le questioni regionali decretasse che il Governo si è attenuto realmente ai criteri direttivi. Non introduciamo problemi di divisione, di separazione di poteri. Queste argomentazioni sono cose che attengono a un problema che a noi, come politici — nei rapporti fra una struttura dello Stato che si deve articolare tra Regioni, enti locali, Parlamento — interessa relativamente poco. Ci interessa, invece, soprattutto, vedere che tipo di rapporto politico (e questa è la volontà unanime delle Giunte regionali espressa nel documento del convegno tenutosi a Rimini) ci deve essere tra Regioni, Parlamento e Governo. Ora, discutere e avanzare la richiesta che in fondo questa doppia lettura di competenza della Commissione per le questioni regionali può essere un momento di ritardo perchè c'è un problema di fiducia, mi porta un pochino a pensare se non sia opportuno effettuare una rilettura della norma costituzionale sull'esercizio della delega legislativa. Nella Costituzione sono fissati criteri molto precisi. Si deve dire che nel dare la delega,

contemporaneamente, per motivi di urgenza, si danno anche degli indirizzi: dobbiamo quindi ricollegarci al dettato costituzionale.

Cosa c'è d'impossibile da introdurre in questo campo, quando questo rapporto, dello Stato con le Regioni, si raccorda in qualcosa che può essere una Commissione interparlamentare o parlamentare, che controlli l'esercizio del potere delegato al Governo e, nel fare ciò, manifesti la propria volontà politica? A questo punto noi riportiamo il discorso sul piano del confronto, — che non dev'essere mai uno scontro fra Regioni e Governo — che può realizzarsi proprio attraverso questo tipo di controllo: controllo che non coinvolge le Regioni, quasi a farle corresponsabili di una determinata scelta, ma che rappresenta piuttosto un rapporto di comunicazione di esperienza, un'occasione per manifestare determinate esigenze. Per esempio, cosa sta avvenendo oggi con la discussione del disegno di legge n. 114, che si è svolta, almeno finora, senza aver sentito le Regioni e, di conseguenza, le loro indicazioni? Sta avvenendo il contrario e cioè le Regioni si trovano costrette a dover registrare una determinata realtà, senza il legame al meccanismo generale di una moderna organizzazione dello Stato, verso la quale si dovrebbe invece tendere.

A noi non interessano tanto i tempi tecnici della delega ma piuttosto che essa sia data con principi direttivi che contemplino l'esigenza di questo rapporto politico e dialettico tra Parlamento e Regioni, a livello di Giunta o di Consigli regionali.

P R E S I D E N T E. Forse involontariamente, andiamo spostando sul piano del « controllo » quell'attività che invece la legge di delega e la prassi parlamentare definiscono come « parere ». Il Parlamento, nel dare una delega, ha bensì l'obbligo costituzionale di dettare dei criteri e di indicare degli indirizzi; non ha invece alcun obbligo di prevedere il parere obbligatorio di una Commissione parlamentare. È solo per prassi parlamentare che si prevede l'affiancamento al Governo di una Commissione parlamentare che dia il suo « parere » dopo una deli-

berazione dell'emanando provvedimento delegato. Tale deliberazione però non limita la fiducia che il Parlamento dà al Governo nel conferirgli la delega: che è delega piena, di cui il Governo risponde politicamente solo al Parlamento nella sua globalità.

Il nostro dunque non è « controllo » sul Governo ma semplice « parere » al Governo. Si vorrebbe invece da alcuni anni (mi pare di capire) che, considerata la dignità di soggetto di diritto pubblico e di organismo costituzionale che va riconosciuta alle Regioni, questa Commissione esercitasse sul Governo, nell'esercizio della delega di cui parliamo, una funzione di vero e proprio controllo.

L'ipotesi è del tutto nuova, e dev'essere esaminata con prudenza. Può darsi che venga applicarla quando al Governo venga conferita la delega in materia di particolare delicatezza costituzionale, o paracostituzionale.

In questa particolare materia occorrerebbe anche chiedersi se, quando lo Stato voglia delegare le sue funzioni ed altri Enti di natura pubblica e dotati di autonomia, non debba prima assicurarsi della disponibilità dell'Ente ad accettare la delega, anche se — non v'è dubbio — il conferimento di nuovi poteri può apparire senz'altro lusinghiero per l'Ente destinatario. Potrebbe darsi, peraltro, che le Regioni (nel nostro caso) giudicassero non conveniente esercitare la delega offerta, o facessero presente la impossibilità funzionale di accettarla in base alle norme del proprio Statuto. Che fare in tale ipotesi? Potrebbero esservi Regioni delegate ed altre no in una stessa materia (come d'altronde avviene già per le Regioni a statuto speciale nei confronti delle Regioni a statuto ordinario)? E come regolare il caso di una rinuncia successiva di singole Regioni alle funzioni delegate?

La materia è indubbiamente molto difficile, e non credo che potremmo pensare di regolarla se non per espedienti e per esperienze. Questa Commissione vorrà certamente meditarla insieme ad altri argomenti dell'indagine.

Vorrei infine invitarvi, per ultima cosa, a tornare sul problema dei Consigli supe-

riori. Ce ne siamo già occupati, e ve ne ringrazio: ma devo ricordare che il primo atteggiamento delle Regioni nei confronti dei Consigli superiori — ancora nella fase dell'esame dei primi decreti delegati, nella precedente legislatura — fu quello di un quasi generale voto che i Consigli superiori venissero aboliti, nel timore che lo Stato pensasse di imporre il loro voto anche alle Regioni, nelle materie dell'articolo 117, ponendo in atto una indebita interferenza di organi dello Stato nella libera ed autonoma attività legislativa ed amministrativa delle Regioni.

Mi pare che, da allora, l'atteggiamento delle Regioni si sia molto modificato, non perchè siano venute a mancare ragioni di opposizione di principio, ma perchè autorevoli voci hanno richiamato tutti noi alla opportunità che i Consigli superiori siano conservati: non però come organi esclusivi dello Stato, ma come organi comuni di consulenza tecnica generale, a disposizione sia dello Stato, sia delle Regioni, auspicando che siano formati da persone così autorevoli nella comunità nazionale da poter risultare utili, per la loro specifica competenza, a tutte le singole Regioni.

Vorrei che su questo punto, se ne sono in grado, i nostri ospiti di oggi ci dicessero qualcosa di definitivo: anche perchè, in un primo momento, le Regioni si ribellarono al concetto che i Consigli superiori potessero essere semplicemente integrati con qualche rappresentante regionale, e chiesero invece che si pensasse — semmai — ad un nuovo tipo di Consigli superiori, costituiti organicamente col contributo delle Regioni, nello spirito di renderli utili alle Regioni stesse.

B A R B I R O T T I. Per quanto mi riguarda, eravamo fermi all'ultima ipotesi da Lei prospettata. Evidentemente Lei ha avuto modo di ascoltare le altre Regioni che hanno disatteso questa impostazione, che è ancora l'unica valida, per prospettarcene un'altra.

Noi abbiamo rifiutato costantemente e concordemente un tipo di Consiglio superiore nel quale fossero aggregati i rapporti

tra Parlamento e le Regioni che sono di contrasto, di collaborazione o di sopportazione. Quindi rifiutiamo sdegnosamente questa cooptazione; avremmo voluto che nelle norme, ma innanzitutto nel contenuto, questo Consiglio superiore fosse emanazione dello Stato-Regioni. Non abbiamo altro da aggiungere perchè non ci sono altri elementi, nè abbiamo più discusso l'argomento perchè ritenevamo di esserci fermati su una questione di principio sulla quale pensavamo di avere avuto anche l'assenso di questa Commissione e, in genere, di tutti quanti coloro con i quali ci eravamo soffermati sull'argomento.

M A T T A R E L L A. La nostra posizione è identica. Nella memoria che abbiamo presentato c'è questa posizione, cioè che il problema è quello dei contenuti che, così come sono stati configurati, non possono che ricevere un nostro giudizio negativo.

P R E S I D E N T E. Non chiedo impegni, ma formulo una domanda: sarebbe accettabile per le Regioni la proposta di Consigli superiori nazionali a cui le Regioni possano utilmente ricorrere ed ai quali, nel quadro del potere di indirizzo e di coordinamento, sia demandato un compito — ad esempio — di coordinamento dei piani e progetti urbanistici? E qualora i Consigli superiori fossero formati istituzionalmente con il contributo — se non con la rappresentanza — delle Regioni, non potrebbe apparire possibile ed utile che su determinati provvedimenti di grande portata le Regioni siano tenute a sentire i Consigli superiori, così come al Parlamento è possibile chiedere il parere preventivo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sui disegni di legge?

Vi invito ad approfondire questo argomento ed eventualmente a farci pervenire qualche suggerimento concreto.

M A T U R I. Dato che siamo in tema di consigli, desidero far presente che esiste anche il problema del Consiglio di Stato e

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

21° RESOCONTO STEN. (10 ottobre 1974)

della funzione che deve avere come organo di consultazione nei confronti delle Regioni.

P R E S I D E N T E . Se non le dispiace, dottor Maturi, registriamo la sua domanda e ci fermiamo a questo punto.

Ringrazio tutti i presenti per il contributo che hanno dato, e comunico che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 16 ottobre, alle ore 16, per affrontare il tema della riorganizzazione periferica dello Stato. mentre

la mattina successiva verrà dedicata al complesso argomento degli ulteriori trasferimenti di funzioni, delle deleghe e delle eventuali subdeleghe.

La seduta termina alle ore 12,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
Dott. FRANCO BATTOCCHIO