

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

GIOVEDÌ 21 NOVEMBRE 1974

Presidenza del Presidente

OLIVA

indi del Vice Presidente

BALLARDINI

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

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI DELLO STATO: AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI ED ESPERTI DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI, DELL'UNIONE PROVINCE D'ITALIA, DELL'UNIONE COMUNI ED ENTI MONTANI, DELL'UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA.

Il dottor Martinengo, vice presidente dell'Unione comuni ed enti montani, dà lettura

di una memoria sui temi oggetto dell'indagine. Nella memoria si afferma che non sono state finora compiutamente recepite le norme costituzionali sulle autonomie, poichè molte Regioni hanno riprodotto modelli ministeriali e manca una legislazione in materia di deleghe e decentramento di funzioni amministrative a province, comuni ed altri enti locali, ai quali devono ancora attribuirsi altresì le funzioni dello Stato. Non si è data ancora attuazione all'articolo 16 della legge n. 1102 del 1971 sulle comunità montane, che riserva fondi a favore della montagna nell'approvazione di piani di sviluppo. L'UNCCEM ritiene che il disegno di legge sul riordinamento dell'Amministrazione più che una legge delega debba essere una legge di riordinamento, lasciando alla delega al Governo il solo margine necessario a completare il disegno del legislatore, che deve essere espresso con la massima chiarezza. Occorre pertanto disporre lo scioglimento degli enti con competenze trasferite alle Regioni senza necessità di prevedere al punto b) dell'articolo 1 il consorzarsi delle Regioni (che possono sempre farlo autonomamente e facoltativamente), mantenendo il punto e) dell'articolo 1 solo nella seconda parte.

Rilevato che le comunità montane si pongono come enti per la gestione comunitaria di funzioni delegate ai comuni, il dottor Martinengo si sofferma sull'esigenza di assicurare il finanziamento delle funzioni trasferite e sub-delegate agli enti locali ed afferma poi — quanto all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento — che essa deve essere riservata alla sede collegiale di gover-

no e non al Presidente del Consiglio con il ministro di settore, in quanto la formula degli « affari particolari » apre la strada ad una serie ingiustificata di interventi settoriali. L'emanazione dei decreti di riordinamento dei Ministeri dovrebbe inoltre essere contemporanea o almeno immediatamente successiva a quella dei trasferimenti o deleghe di funzioni alle Regioni.

Si dovrebbe in particolare tener conto della proposta, emersa dall'indagine senatoriale sulla difesa del suolo, volta a concentrare in un unico Ministero la Direzione generale delle acque (lavori pubblici) e quella dell'economia montana (agricoltura); è necessario altresì ridurre drasticamente il numero degli uffici ministeriali previsti dal decreto sulla dirigenza, evitare sperequazioni di trattamento economico tra i dipendenti degli enti pubblici di vario genere, attribuire al Commissario di Governo e ai prefetti il coordinamento rispettivamente degli uffici statali in sede regionale e provinciale, rivedere le competenze dei Consigli superiori — in particolare di quello dell'agricoltura che, seppure potrebbe assolvere a compiti di alta consulenza tecnica a richiesta delle Regioni, non deve ingerirsi nelle competenze regionali — realizzare il decentramento funzionale dei Ministeri e delle aziende autonome e lo snellimento delle procedure amministrative. Occorre inoltre assicurare il collegamento tra Governo e Regioni con una commissione interregionale, mentre una commissione paritetica Governo-Regioni-Enti locali dovrebbe predisporre i decreti delegati. Regioni ed enti locali dovrebbero poter essere riascoltati prima della loro definitiva approvazione. È necessario infine chiarire i problemi finanziari tra Stato e Regioni, evitando una permanente contrattazione ed assicurando i naturali incrementi delle spese di bilancio anche ai fondi assegnati alle Regioni.

Analogo discorso vale per i contributi statali e regionali per le competenze delegate e per l'utilizzo degli uffici degli enti locali territoriali.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore Modica chiede ai rappresentanti dell'UNCEM se il ricorso ad una Commis-

sione mista per i decreti delegati non rischi di limitare la dialettica delle istanze locali e se la presenza di un quarto livello di potere locale — quale quello delle comunità montane — non porti a mettere in discussione l'esistenza della provincia. Anche il presidente Oliva invita i rappresentanti dell'UNCEM ad esprimere le proprie valutazioni nei confronti delle provincie.

Il deputato Ballardini, premesso che i rimedi istituzionali escogitati di fronte all'insufficienza della dimensione comunale appaiono a loro volta insufficienti, auspica che si arrivi ad una riforma che porti alla costituzione di comuni-comprensorio, facendo salve le assemblee comunali come consulte proponenti o delegatarie. Ritiene inoltre che non si possa raggiungere chiarezza di competenze senza la legge sull'ordinamento del Governo e senza uno snellimento dei controlli.

Il deputato Triva pone a sua volta il problema di conciliare la natura omogenea della zona di interesse delle comunità montane con la necessità di integrare zone non omogenee tra loro. Analogo problema è posto dal deputato Scutari, mentre il senatore Agrimi sottolinea l'esigenza di rivedere la dimensione comunale alla luce di un nuovo concetto di consorzio eletto dalla comunità amministrata e pone in risalto l'esigenza di rivedere il rapporto tra Regioni e provincie.

Il dottor Martinengo, premesso che le comunità montane sono sorte per soddisfare problemi tipici di zone che superano la ristretta area comunale e lamentata l'assenza di adeguate strutture finanziarie per svolgere i compiti in questione, dichiara di convenire sull'esigenza di valutare gli interventi nel contesto di comprensori territoriali più vasti delle attuali comunità montane. Conclude affermando che l'attuale momento istituzionale rappresenta un momento di transizione, nel quale le provincie svolgono ancora una loro funzione, anche se appare ormai preminente il ruolo di enti di servizi anziché quello di ente locale territoriale. Dal canto suo il dottor Piazzoni svolge alcune considerazioni integrative della memoria con particolare riguardo al Consiglio superiore della agricoltura.

Vengono quindi congedati i rappresentanti dell'UNCEM ed introdotti i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

Il presidente dell'ANCI Boazzelli illustra una memoria (predisposta dall'ANCI e dall'UPI) in ordine alla problematica attinente al riordinamento della pubblica amministrazione. Riferendosi ad una precedente memoria presentata dall'ANCI alla Commissione, nell'udienza del 14 dicembre 1973, che esponeva le proposte complessive dell'Associazione in ordine alla politica di attuazione autonomistica, rileva come rispetto a tali indicazioni il disegno di legge recante norme sul riordinamento della pubblica amministrazione, attualmente all'esame della Camera, rappresenti indubbiamente un primo passo positivo, sia pure parziale e per alcuni aspetti inadeguato; al riguardo esprime l'avviso che esso possa essere migliorato attraverso le costruttive proposte delle Regioni e delle Associazioni degli enti locali.

Dopo aver sottolineato l'importanza dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione per le questioni regionali, afferma che sembra di poter individuare nelle sue conclusioni la possibilità di un duplice importante esito politico: a) l'elaborazione di un pacchetto di proposte per un effettivo miglioramento del contenuto del disegno di legge; b) l'individuazione di modi e tempi per la realizzazione di una piattaforma di proposte in ordine agli adempimenti legislativi e agli strumenti necessari per attuarle, da cui le autonomie regionali e locali possano acquisire un quadro di riferimento che conferisca alla loro attività una prospettiva meno negativa dell'attuale situazione.

Passando ad una rapida disamina del suddetto disegno di legge sottolinea come per la prima volta dall'avvio dell'ordinamento regionale venga prevista l'attribuzione di funzioni ai comuni, alle provincie e agli enti locali territoriali entro ed oltre le materie dell'articolo 117 della Costituzione, accogliendo in tal modo un suggerimento espresso nella citata memoria dell'ANCI in cui si rilevava l'opportunità di riconoscere agli enti locali nuove funzioni proprie. Altri principi di notevole portata innovativa rispetto alla tradizione legislativa e giurisprudenziale centralistica possono individuarsi nel supe-

ramento delle incertezze interpretative della locuzione « altri enti locali », che va riferita ai soli enti territoriali; nella potestà legislativa delle Regioni per l'organizzazione e la spesa nelle materie delegate nonchè per l'attribuzione della relativa normativa di attuazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione; nel riconoscimento alle Regioni della facoltà di subdelegare agli enti locali territoriali le funzioni delegate dallo Stato; nella sottoposizione delle deliberazioni degli enti locali territoriali (nelle materie delegate dalle Regioni) all'organo di controllo previsto e disciplinato dall'articolo 130 della Costituzione.

Ritiene peraltro di dover esprimere alcune riserve su un'impostazione che, ove non fosse modificata, rischierebbe di compromettere in larga misura le stesse finalità perseguite dal legislatore delegante. Al riguardo sottolinea come non solo ragioni di opportunità legislativa, ma anche la stessa vicenda dell'articolo 17 della legge del 1970 n. 281, dimostrano i limiti derivanti dal ricorso allo strumento della legge delega al Governo su una materia, come quella del decentramento delle funzioni e della riforma della struttura amministrativa centrale, che è destinata ad incidere in via diretta sull'assetto sostanziale del potere governativo. Pone in rilievo quindi due ordini di esigenze: da un lato occorrerebbe contornare la delega legislativa al Governo con la definizione specifica ed inequivoca di principi e criteri direttivi atti a ridurre al minimo gli ambiti di discrezionalità in sede di decretazione legislativa; dall'altro occorrerebbe garantire sia una partecipazione dei destinatari del decentramento delle funzioni alla formazione degli schemi dei decreti delegati, sia la possibilità per le associazioni nazionali degli enti locali (oltre che per le Regioni) di essere ascoltate dalla Commissione parlamentare prevista dall'articolo 8 del disegno di legge n. 3157.

Osserva poi che nel disegno di legge nulla è previsto sul riordino dei Ministeri che hanno incidenza sulla vita dei comuni per adeguarne le strutture alle esigenze delle autonomie locali. Conclude quindi il suo intervento soffermandosi su specifiche proposte di modifica.

Si apre quindi il dibattito.

Il presidente Ziantoni, in tal senso sollecitato da quesiti posti dal deputato Cardia e dal senatore Modica, precisa che il contributo delle Associazioni nazionali degli enti locali, oltre che delle Regioni, alla formazione dei decreti delegati cui si fa cenno nella memoria, deve intendersi quale contributo di esperti, in veste naturalmente consultiva. L'oratore, in risposta a specifiche richieste di chiarimento, avanzate dal presidente Oliva, dopo aver dichiarato di ritenere che il controllo sulle deliberazioni degli enti locali deve spettare sempre ad un organo regionale, anche quando si tratti di deliberazioni incidenti in materie ad essi sub-delegate, ribadisce l'istanza politica, contenuta nella memoria, che gli enti destinatari di deleghe o sub-deleghe abbiano natura territoriale.

Replica brevemente il presidente Oliva osservando che in tal modo la libertà delle Regioni in ordine alla potestà di scegliere i destinatari delle deleghe risulterebbe, a suo avviso, illegittimamente compromessa.

Da ultimo, il presidente Ziantoni esprime molteplici riserve sull'opportunità di ricorrere allo strumento della decretazione delegata in una materia come quella del decentramento delle funzioni e della riforma della struttura amministrativa centrale, destinata ad incidere in via diretta sull'assetto sostanziale del potere governativo.

Il presidente Boazzelli, dal canto suo, auspica infine che, unitamente alle funzioni ed ai mezzi finanziari siano trasferiti agli enti locali di base anche congrue dotazioni di personale e che da parte degli organi competenti si inizi a perseguire una politica di perequazione del pubblico impiego (osserva, al riguardo che un valido strumento potrebbe essere la predeterminazione di livelli funzionali).

Congedati i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, vengono introdotti i rappresentanti delle Camere di commercio.

Il presidente Gestri, illustrando un'aperta memoria, rileva preliminarmente come dalla duplice rilevanza delle Camere di commercio nell'ordinamento — da un lato, e principalmente, esse sono enti autonomi a

struttura rappresentativa delle categorie produttive, a livello provinciale; dall'altro esse sono enti fiduciari dell'apparato pubblico per lo svolgimento di determinati compiti in sede periferica — discenda, su un piano giuridico costituzionale, la loro appartenenza alla categoria degli enti locali, previsti dall'articolo 118 della Costituzione. E ciò anche perchè, grazie alla loro rappresentatività, esse esprimono gli interessi locali anzichè la volontà di altre amministrazioni centrali o periferiche. Ora, prosegue l'oratore, con l'istituzione delle Regioni che, in numerosi settori di attività, subentrano allo Stato nella titolarità della funzione amministrativa, al rapporto delle Camere di commercio con l'amministrazione statale dovrebbe aggiungersi quello con l'amministrazione regionale per l'esercizio di compiti delegati nell'ambito di competenza. Anzi, l'operatività delle Camere di commercio dovrebbe risultare di gran lunga incrementata, in quanto l'articolo 118 della Costituzione stabilisce che le Regioni — che, nel sistema della Costituzione, sono enti a prevalente vocazione normativa e programmatica anzichè amministrativa — esercitino normalmente le loro funzioni amministrative delegandole agli enti territoriali e locali o valendosi degli uffici di detti enti.

Le Camere di commercio si collocano nella prospettiva democratica di decentramento in una posizione di rilievo, in quanto rappresentano interessi non limitati, ma intersettoriali, riguardanti tutte le categorie produttive e la stessa popolazione territoriale; fra gli enti operanti « sul territorio » sono quelli strutturalmente più vicini ed omogenei agli enti « del territorio », onde la loro disponibilità ad un rapporto sempre più accentuato con gli apparati esponenziali della collettività territoriale.

Per quanto riguarda la delega di funzioni amministrative, sgombrato il terreno da ogni pretestuosa disputa circa la capacità di essere soggetti capaci di ricevere dette deleghe, restano da valutare le condizioni poste dalle Regioni stesse alla delega di funzioni amministrative: da questo punto di vista, se è accettabile il controllo sugli atti da parte di un apposito organo costituito dalle Regio-

ni, e se è accettabile l'indirizzo da parte delle Regioni per le materie in cui rientrano le funzioni oggetto di delega, evidentemente non è accettabile alcuna altra forma di ingerenza, così come nessuna altra forma di ingerenza è prevista oggi da parte dello Stato.

Sembra opportuno che le Camere di commercio, data la loro particolare conoscenza della realtà economica e sociale della provincia in cui operano, assumano nei confronti della Regione, di cui sono le naturali interlocutrici, la funzione di studiare la realtà economica e fornire al Consiglio e alla Giunta un qualificato supporto tecnico per la formazione delle decisioni di interesse economico generale, attraverso un rapporto qualificato dalla obbligatorietà della consultazione. L'oratore rileva come l'esperienza di collaborazione con le Regioni a statuto speciale rappresenti un significativo esempio in tal senso.

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

Il presidente Gestri si sofferma infine sull'analisi di alcuni settori economici (artigianato, agricoltura e foreste, turismo, istruzione professionale, trasporti) cercando di individuare le funzioni che le Camere di commercio potrebbero svolgere nella nuova realtà regionale.

Si apre quindi il dibattito.

Il presidente Gestri, rispondendo ad una specifica richiesta di chiarimento avanzata dal presidente Oliva, precisa che il tipo di controllo cui si fa cenno nella memoria, dovrebbe avere natura meramente funzionale ed in ogni caso non dovrebbe ledere l'autonomia delle Camere di commercio. Associandosi quindi all'auspicio espresso dai senatori Modica ed Agrimi per una nuova regolamentazione legislativa che emancipi radicalmente le Camere di commercio dalla logica del-

la rappresentanza degli interessi — cui risultano ancor oggi informate data la vigenza del regio decreto 20 settembre 1934, numero 2011 — allo scopo di organizzarle su basi effettivamente democratiche, l'oratore ricorda che ben cinque disegni di legge in materia sono da tempo in attesa dell'esame del Parlamento.

Il dottor Pellegrini, rispondendo ad una osservazione del senatore Modica circa l'opportunità di potenziare, attraverso l'auspicata riforma delle Camere di commercio, le funzioni promozionali e di sviluppo, di studio e di assistenza ad esse spettanti in quanto enti rappresentativi delle categorie produttive — a scapito invece di quelle scaturenti dalla loro natura di organismi fiduciari dell'amministrazione centrale, che dovrebbero essere invece del tutto soppresse — rivendica alle Camere di commercio la possibilità di gestire direttamente gli interessi economici da parte delle categorie interessate e quindi la possibilità di gestire interessi pubblici, riconosciuta, a suo giudizio, dalla Costituzione.

Infine il presidente Gestri, rispondendo al senatore Agrimi, dichiara che dopo un primo periodo di difficoltà, connesso al rodaggio del meccanismo regionale, la collaborazione tra Regioni e Camere di commercio, sia sul piano della delega che su quello della utilizzazione dei loro uffici, può ritenersi senz'altro fruttuosa.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Oliva, con riferimento al documento trasmesso dalla Regione Lombardia e diramato ai Commissari, avverte che i Presidenti delle Giunte regionali si sono dichiarati disponibili per una eventuale nuova audizione a chiarimento del documento stesso. In subordine il Presidente chiede se si ritenga opportuno di fissare una seduta per ascoltare i rappresentanti regionali che per vari motivi non hanno potuto partecipare alle precedenti audizioni.

Dopo interventi dei senatori Modica, Agrimi, Scardaccione e del deputato Ballardini, la Commissione, preso atto delle ampie in-

dicazioni contenute nel documento, dichiara di considerare sufficienti gli elementi raccolti da parte delle Regioni nelle precedenti audizioni anche in vista dell'urgenza di concludere l'indagine. In tale prospettiva decide di esaurire l'audizione degli esperti, a suo tempo sospesa, ascoltando in prossime sedute da concordare con gli interessati, i direttori generali della finanza locale del Ministero delle finanze Lombardo e dell'attuazione della programmazione economica presso il Ministero del bilancio Landriscina, l'ex segretario generale della Programmazione Ruffolo, il capo dell'ufficio regioni della Presidenza del Consiglio Gizzi, il ragioniere ge-

nerale dello Stato Milazzo ed il Commissario del Governo presso la Regione Veneto Giovenco.

La seduta termina alle ore 14.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

**Giunta delle elezioni
e delle immunità parlamentari**

Martedì 3 dicembre 1974, ore 11