

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO
NELLE MATERIE DELL'ISTRUZIONE PUBBLICA, DEI
BENI CULTURALI, DELLA RICERCA SCIENTIFICA,
DELLO SPETTACOLO E DELLO SPORT - PROFILI
AMMINISTRATIVI ED ORGANIZZATIVI

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 OTTOBRE 1992

Presidenza del Presidente ZECCHINO

INDICE

**Audizione del Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie
della Presidenza del Consiglio dei ministri**

PRESIDENTE.....	Pag. 3, 11, 14 e <i>passim</i>	SCALI.....	Pag. 4, 10, 16 e <i>passim</i>
BISCARDI (<i>Misto</i>).....	12, 14		
MANZINI (<i>DC</i>).....	10, 13, 14		
NOCCHI (<i>PDS</i>).....	11, 13		
ZILLI (<i>Lega Nord</i>).....	11		
ZOSO (<i>DC</i>).....	15, 18		

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, per la Presidenza del Consiglio dei ministri il dottor Giuseppe Mario Scali, Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie.

I lavori hanno inizio alle ore 11.

Audizione del Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione del diritto comunitario nelle materie dell'istruzione pubblica, dei beni culturali, della ricerca scientifica, dello spettacolo e dello sport - profili amministrativi ed organizzativi.

Nell'ambito di questa indagine ascolteremo oggi il Capo del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri, dottor Scali. Questo Dipartimento rappresenta l'osservatorio dal quale si dipartono molteplici indicazioni ed al quale affluiscono notizie e informazioni. Purtroppo, la nostra legislazione, relativamente alla partecipazione comunitaria del nostro Paese, non è sempre sufficientemente chiara, per cui il nostro auspicio è che a questo proposito si possano avere dei chiarimenti. E la nostra indagine ha inizio con l'audizione del responsabile per le politiche comunitarie nel tentativo di far luce sulle norme che disciplinano il diritto comunitario.

È nostra ferma intenzione, in considerazione anche della recente approvazione della legge che autorizza la ratifica del Trattato di Maastricht da parte del Senato (speriamo che la Camera dei deputati faccia altrettanto e che gli altri Stati procedano rapidamente anch'essi alla ratifica), cercare di comprendere, per quanto riguarda le materie di nostra competenza, quali siano le modalità di partecipazione alle politiche comunitarie e in che modo vengano recepite le norme comunitarie.

Il ministro Ronchey ci ha fornito alcune indicazioni in merito ad un problema che presenta dal punto di vista metodologico alcuni aspetti innovativi. A fine luglio si è svolto un dibattito, non sulle direttive da recepire, ma su una direttiva *in fieri*, rispetto alla quale abbiamo fornito al Ministro alcune indicazioni. Riteniamo, infatti, che una parte rilevante del nostro impegno nel settore di nostra competenza debba consistere in una maggiore partecipazione nella fase elaborativa.

In breve, attraverso questa indagine conoscitiva vogliamo delineare in che modo e in quale misura si svolge in questi settori la nostra partecipazione alle politiche comunitarie, ma anche evidenziare i problemi e le difficoltà da superare se non si vuole correre il rischio, con l'accrescimento di competenze comunitarie che si registra anche nel nostro settore, di rimanere indietro rispetto ad altri Paesi membri.

La pregheremmo quindi, dottor Scali, di dare innanzitutto alla Commissione una informativa di carattere generale, per poi rispondere alle eventuali domande che i senatori qui presenti le vorranno porre.

Propongo che delle sedute dedicate all'indagine venga redatto il resoconto stenografico ai sensi dell'articolo 48, comma 6, del Regolamento. Non essendovi osservazioni, così rimane stabilito.

SCALI. Signor Presidente, è per me un grande onore essere ascoltato dalla Commissione; la considero un'occasione utile per la burocrazia del nostro Paese per conoscere i congegni, i meccanismi e gli interessi del Parlamento. Non sono molto frequenti, infatti, le occasioni di un dialogo tra la burocrazia amministrativa e il Parlamento e ciò rende spesso insufficienti le informazioni disponibili.

A mio parere in Italia esistono ancora delle procedure o dei comportamenti che potrebbero essere meglio articolati per partecipare più produttivamente alle politiche comunitarie. A questo riguardo è necessario fare una distinzione nell'ambito del diritto comunitario. Esistono due fasi; una ascendente ed una discendente. Pur non essendo sempre facile dare una connotazione ben precisa a queste due espressioni, si ritiene che la fase ascendente sia il momento della formazione della normativa in sede comunitaria, vale a dire il modo di partecipazione dello Stato membro a quella direttiva. È ovvio che a seconda di questa distinzione diversi sono i poteri comunitari e i sistemi di intesa con i Parlamenti.

Personalmente ritengo che la fase ascendente debba essere considerata come l'inizio della discussione in sede comunitaria della bozza relativa alla direttiva. Infatti, una volta che la direttiva viene formata, al Paese membro non resta che attuarla. Assai spesso le direttive comunitarie pongono una serie di problemi ordinamentali, organizzativi e procedimentali che si riesce a risolvere con qualche difficoltà e talvolta addirittura con affanno. Per far sì che la fase ascendente sia produttiva è necessario, a mio parere, sentire il Parlamento, dando ad esso la possibilità di intervenire. Ciò non allunga, ma anzi abbrevia i tempi procedurali; infatti nell'atto traspositivo, ovvero nella fase discendente, se il Parlamento a monte ha approfondito adeguatamente gli argomenti in esame, la direttiva *in fieri* e da ultimo la sua stesura finale sarà facilitata dalla discussione. In questo modo sarà possibile trasporre nel nostro ordinamento alcune direttive in tempi brevi; infatti, il Parlamento stabilisce, attraverso la fondamentale legge La Pergola (9 marzo 1988, n. 86), il tempo di un anno per trasporre le direttive con una serie di procedure di cui farò menzione fra poco.

Tutto ciò comporta una sorta di «schizofrenia» delle statistiche, in quanto è in atto un tentativo molto burocratizzante da parte degli uffici della Commissione delle Comunità di fare graduatorie in cui si indicano i bravi e i meno bravi. La conseguenza di ciò è che accade spesso che il Paese venga collocato di volta in volta diversamente nella graduatoria; prima magari al terzo posto, dopo quindici giorni all'ottavo posto e infine dopo altri quindici giorni nuovamente al terzo posto. Questo dipende soltanto dalle procedure che ci siamo dati per la trasposizione.

A proposito di procedure - e lo ricordo anche a me stesso - la legge n. 86 prevede che le direttive possono essere trasposte nel nostro ordinamento attraverso decreti legislativi. Una seconda ipotesi prevede la trasposizione, quando non esiste riserva di legge per la materia trattata, attraverso regolamenti. Infine, è prevista l'attuazione della direttiva mediante atto amministrativo.

Mi limito soltanto a leggere le disposizioni della legge e non a commentarle. Nella procedura prevista per il decreto legislativo va acquisito il parere delle competenti Commissioni di Camera e Senato, mentre per quelle direttive che sono oggetto di potestà regolamentare del Governo va acquisito il parere delle Commissioni ma anche del Consiglio di Stato; la conseguenza di ciò è che stranamente, e diversamente da altri ordinamenti, un atto amministrativo ha una procedura aggravata rispetto ad un atto legislativo. I tempi assegnati all'uno e all'altro organo variano dai 60 giorni in su; addirittura per il Consiglio di Stato soltanto con la legge n. 400 del 1988 di riforma della Presidenza del Consiglio è stato posto il termine, prima non previsto. Inoltre il parere del Consiglio di Stato, che è procedimentale, deve essere acquisito prima, quindi il Parlamento resta bloccato nell'espressione del proprio parere dalla previa acquisizione di un parere dell'organo amministrativo dello Stato.

Vi è poi una questione, forse la più grave, che si pone a livello tecnico: la notevole difficoltà di identificare con precisione, a livello di Governo, quale Dicastero sia competente a promuovere l'adozione degli atti di recepimento. I livelli di competenza non sono molto chiari nel nostro Paese, almeno a mio avviso, poichè assai spesso la competenza è ripartita tra diversi Ministeri, per cui si rendono necessarie faticose procedure di concertazione fra più Ministeri, che hanno evidentemente conseguenze negative sulla celerità del procedimento. La concertazione diventa una prassi defaticante sul piano amministrativo, anche perchè non è facile stabilire tra due competenze concorrenti di chi sia la competenza propositiva; inoltre si verificano discrasie tra i diversi interessi espressi dai poteri aventi la competenza, per cui si pone la necessità di un ulteriore concerto presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tutto questo allunga i tempi, impegnando intensamente il settore tecnico-amministrativo, quindi il Dipartimento, che in base alla legge n. 400 del 1988 dovrebbe essere invece un organo duttile e agile.

Si pensi che la nostra dotazione organica totale fino a due mesi fa era di 180 unità, compresi gli autisti e i portieri; quella attuale è di circa 107 unità.

Ho fatto una proposta, ma credo che su questo il Ministro potrà essere più chiaro. Ho proposto di verificare con quali sistemi sia possibile coinvolgere il Parlamento nella fase ascendente, come l'ho definita prima, cioè nella fase di partecipazione alla formazione della direttiva. Vi sono delle difficoltà, perchè la Commissione delle Comunità assegna normalmente allo Stato membro non più di due *fiches*, cioè non più di due tessere di accesso alla discussione generale; di queste, una spetta al Dipartimento stesso, che svolge il ruolo di coordinamento, e l'altra al Ministero competente per materia. Però si pongono dei problemi laddove le competenze interessate sono più di

una (come può avvenire con Pubblica istruzione, Ricerca scientifica e Beni culturali). Tale difficoltà di partecipazione alla fase del dibattito si verifica all'interno di poteri del Governo. Quindi, per il mancato coordinamento complessivo, può avvenire che in sede di Commissione CEE possano essere espressi da soggetti diversi pareri diversi, tutti giustificati e tutti comunque a nome del Governo italiano.

Noi riteniamo che, se fosse possibile consultare le Commissioni parlamentari di merito, il problema sarebbe risolto; la Commissione, infatti, ha una competenza ben più ampia del singolo Ministero interessato. Quindi, se prima si potesse avere un dibattito nella Commissione parlamentare di merito, al quale prendano parte anche i Ministri interessati, sarebbe indubbiamente molto più facile per la Presidenza del Consiglio svolgere il ruolo di coordinamento ad essa spettante.

Tuttavia, mi rendo conto che questo è un problema di carattere politico, al quale posso dare solo un contributo derivante dall'esperienza e di disponibilità per la parte che riguarda questo ufficio.

Dal punto di vista organizzativo siamo pronti a fornire alle Commissioni e al Parlamento i necessari supporti. Sulla base di una delle richieste contenute nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva condotta nella scorsa legislatura dalla Giunta per gli affari delle comunità europee del Senato, il Dipartimento ha organizzato un centro di raccolta dati su tutte le direttive ed i regolamenti vigenti e gli atti con cui sono stati attuati nell'ordinamento italiano. Quindi, nel computer sono state raccolte tutte le 847 direttive emanate dalle Comunità europee, e tutti gli atti conseguenti, che corrispondono all'86 per cento circa delle normative comunitarie recepite nel nostro ordinamento.

Allo stato attuale delle cose, con questa percentuale di normative comunitarie recepite ci collochiamo a metà della classifica generale. Proprio in questi giorni ho comunicato che a questa banca dati potranno collegarsi il Senato e la Camera, tutti i Ministeri e le regioni, per cui sarà per tutti assai semplice acquisire questi dati. Siamo già pronti per questo; tra l'altro, nella documentazione che ho consegnato vi sono molti elaborati del computer, per cui tutto questo si potrà verificare.

Detto questo sulla fase ascendente, non resta che verificare la fase discendente, sia nella prima fase in cui si discute e si approva la legge comunitaria, che individua le forme di recepimento delle direttive, sia nella fase successiva di predisposizione dei provvedimenti attuativi, decreti o regolamenti, che hanno come vincolo obbligatorio i pareri delle competenti Commissioni.

Per quanto riguarda la legge comunitaria del 1990, tutte le direttive ivi previste sono state trasposte nel nostro ordinamento tranne una sull'amianto i cui termini sono scaduti, da un lato per problemi di carattere burocratico e dall'altro per difficoltà inerenti a questioni politiche e istituzionali legate all'elezione del Presidente della Repubblica e alla crisi di Governo, che non hanno consentito di fatto alle Commissioni di esprimere il proprio parere in tempi utili. Pertanto, su richiesta delle Commissioni ambiente della Camera dei deputati e del

Senato della Repubblica, il Governo ha ritenuto di dover ritirare il decreto relativo per ripresentarlo successivamente.

Per quanto riguarda la legge comunitaria del 1991, approvata anch'essa contestualmente alla finanziaria entrata in vigore agli inizi del 1992, sono state attuate tutte le direttive che è stato possibile, tenendo conto che già alla fine dell'anno cominciavano le crisi istituzionali, con il conseguente vuoto di potere in cui si è trovato il nostro Paese. Prima dello scioglimento delle Camere era stata approvata dal Governo la proposta di legge comunitaria del 1992 che, con il cambio di legislatura, andava evidentemente riesaminata sulla base di due problemi di cui ritengo di dover dar conto.

Il 31 dicembre 1992 scade il termine per l'attuazione del mercato unico, per cui tutte le direttive sul mercato interno devono essere trasposte nell'ordinamento entro quel termine. Poichè la crisi istituzionale si è risolta soltanto il 27 giugno corrente con la formazione del Governo, la conseguenza è che entro il 31 dicembre andrebbero portate a termine tutte le relative procedure. Dal momento che i termini sono assolutamente insufficienti si è pensato, per non stravolgere il contenuto della legge, di predisporre una cosiddetta legge comunitaria «a termini abbreviati», che è stata approvata dal Consiglio dei ministri due settimane or sono. Attualmente è all'esame del Parlamento e prevede il recepimento delle 35 direttive sul mercato interno, su un totale di 170, che ancora non sono entrate a far parte del nostro ordinamento. Le altre sono già state attuate, o almeno sono in via di attuazione; le 35 direttive non sono state attuate perchè sono state concepite successivamente alla legge comunitaria.

Con questo disegno di legge comunitaria, dovendo scegliere su che cosa stringere i tempi, si è pensato di proporre che per queste direttive sul mercato interno, che sono considerate urgenti, si salti il parere del Consiglio di Stato abbreviando il termine previsto dalla legge La Pergola per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni. Se questo disegno di legge riesce ad essere trasformato in legge entro la fine di ottobre, resta a disposizione delle Commissioni il mese di novembre per esprimere il parere al riguardo, perchè nel contempo da parte nostra sono già stati preparati gli schemi di decreti legislativi o amministrativi che dovranno essere esaminati, in modo da accelerare la discussione.

La settimana prossima porteremo al Consiglio dei ministri la legge comunitaria del 1992, sulla quale non entriamo nel merito, dicendo soltanto che una procedura più snella che riesca ad ampliare i poteri nella fase ascendente restringendoli in quella discendente dell'espressione dei pareri potrebbe essere assai utile, in quanto la comunitaria del 1992, superata la questione del mercato interno, consentirebbe tempi più lunghi per una discussione di merito.

Per quanto riguarda l'organizzazione del Dipartimento, esso è attualmente impegnato su tre fronti diversi. Il primo è l'attuazione della legge comunitaria 1991 e delle comunitarie 1992, quella a termini abbreviati e quella ordinaria. Il secondo è la unificazione sotto la medesima responsabilità dei due Dipartimenti delle politiche comunitarie e degli affari regionali. Ciò semplificherà il lavoro del Dipartimento quando le direttive e i regolamenti interessano le competenze di diversi livelli istituzionali creando conflitti tra Stato e regioni. Infatti, noi non

abbiamo una regola generale, come avviene invece in molti altri ordinamenti (Francia, Grecia, Portogallo), e siamo pertanto costretti a rispettare le competenze previste dalle singole leggi di settore: una direttiva che riguarda il settore del turismo investe il livello statale, ma, poichè vi è una competenza regionale nella materia del turismo, anche le leggi regionali delle 21 regioni italiane, rendendo problematica la possibilità di un coordinamento tra la fase regionale e quella statale. L'unificazione dei Dipartimenti e la composizione, al loro interno, anche della Conferenza Stato-Regioni prevista dall'articolo 12 della legge n. 400, almeno sotto il profilo procedimentale, porta ad un'unica responsabilità politica, ma anche burocratica, in capo all'unico Dipartimento. Ciò evidentemente comporta una fase di ristrutturazione. Abbiamo concentrato in un unico immobile gli uffici del Dipartimento, che erano dislocati in zone diverse; abbiamo ridotto il personale portandolo da 324 a 207 unità; abbiamo eliminato i doppi uffici (come i doppi archivi, i doppi gabinetti, eccetera) e l'entità di alcuni è stata drasticamente ridotta.

La terza direttrice su cui in questo momento è impegnato il Dipartimento è la concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni di iniziative volte a semplificare un quadro normativo e procedimentale assai complesso. Se si procederà ad alcune modifiche (sempre se possibile, e sulla base di una intesa) si conseguiranno molti benefici per la politica comunitaria e soprattutto per l'attuazione dei regolamenti. Si tratta di rendere uniformi alcune modalità procedurali che certamente lo Stato non può imporre, per limiti costituzionali, ma che sarebbe auspicabile venissero definite dalla Conferenza Stato-Regioni. Ci siamo impegnati a presentare per la prossima settimana alla Conferenza Stato-Regioni una proposta per vedere se riusciamo a semplificare il quadro normativo e procedimentale che, se è difficile per noi che abbiamo partecipato, ciascuno al proprio livello, alla formazione dei regolamenti, diventa pressochè incomprensibile per gli altri Paesi che hanno adottato schemi più semplici. Io incontro grandi difficoltà, ad esempio, a spiegare ai tedeschi perchè non riusciamo a rispondere alla loro domanda molto semplice su chi deve realizzare queste operazioni e che cosa si deve fare. Comunque, per quanto riguarda questo aspetto, penso che il Ministro sarà estremamente lieto di ascoltare le opinioni e le proposte che verranno avanzate dal Parlamento; forse sarebbe anche opportuno svolgere un dibattito in proposito.

Per i regolamenti comunitari non c'è il filtro del Governo, nel senso che, essendo il regolamento immediatamente esecutivo, in una materia che, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, spetterebbe alla regione ma che tuttavia è disciplinata da leggi-quadro che tutto sono tranne che leggi-quadro in quanto estremamente dettagliate (non penso di dire niente di nuovo: riferisco l'opinione di alcuni parlamentari, e quindi il mio non è un giudizio arrischiato), l'interlocutore diretto e privilegiato è la regione. Pertanto talune regioni si sono date un regime di totale autonomia ed hanno emanato alcune leggi regionali che attuano i regolamenti in maniera diversa da altre regioni. Quindi è un onere del Dipartimento spiegare come mai discipline così diverse siano presenti nel nostro Paese. Cosa è stato fatto negli altri Paesi? Abbiamo

compiuto una analisi, che posso consegnare alla Presidenza della Commissione, sui 12 Stati membri. Sinteticamente posso dire, a proposito dei regolamenti, che tutti i Paesi, prescindendo dai livelli di competenza fissati, allorchè venga previsto un finanziamento CEE impongono regole uniformi da seguire.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sul problema sollevato in alcune regioni dalle recenti vicende giudiziarie, cui credo i componenti della Commissione siano fortemente interessati poichè rischia di compromettere l'immagine del nostro Paese. In particolare devo dire che ci troviamo in difficoltà per quanto riguarda la regione Abruzzo. Allo stato attuale, per alcuni interventi la Commissione CEE non ha bloccato il finanziamento per l'Abruzzo (nè per altre regioni, come ad esempio le Marche) in attesa che il Governo sia in grado di chiarire la situazione e soprattutto indichi quale sia l'interlocutore istituzionale nella regione stessa, eventualmente ricostituendolo, dato che i provvedimenti restrittivi adottati dalla magistratura riguardano il presidente della Giunta, il vice presidente della Giunta e 7 su 11 assessori. Vi è l'impossibilità di funzionamento della Giunta in quanto essa si deve riunire e deve deliberare validamente a maggioranza (sono stati emanati provvedimenti restrittivi della libertà nei confronti degli assessori ed addirittura ad alcuni di essi è stato vietato di colloquiare con gli avvocati). A questi provvedimenti si sono sottratti soltanto due componenti. Poichè la maggioranza è impedita, la Giunta non può svolgere i propri lavori ai sensi dello statuto. Vi è poi un'ulteriore complicazione (si tratta di questioni giuridiche che può essere utile conoscere). Lo statuto della Regione stabilisce, all'articolo 48, che la Giunta designa il vice presidente. Questa norma appare preclusiva della possibilità di estendere a quella regione l'applicazione del criterio della sostituzione cosiddetta «a cascata», con il componente più anziano che sostituisce il presidente (possibilità sempre prevista dalla legge comunale e provinciale), proprio perchè questa fattispecie è disciplinata da una norma primaria (cioè lo statuto). Pertanto, allo stato attuale, le competenze proprie del presidente e quelle della Giunta non vengono esercitate. Queste competenze non sono poche: vanno dalla possibilità di costituirsi in giudizio alla possibilità di esercitare controlli; per scendere un po' più nel dettaglio e nella situazione di tutti i giorni, non c'è chi firmi al posto del presidente.

Avevamo pensato che in questa situazione sarebbe stato possibile che il Governo emanasse un decreto-legge, con il quale si sarebbe potuto prevedere che i termini perentori previsti da leggi statali venissero prorogati di 20 giorni (anche perchè volendo adottare le procedure di scioglimento - posto che si possa fare - 20 giorni sono indispensabili e 10 giorni sono già trascorsi) e che analoghi provvedimenti potessero essere adottati dal consiglio regionale, che tuttora resta in piedi. Questa strada è preclusa dal fatto che la legge regionale, ancorchè approvata in tempi rapidi, ha bisogno della promulgazione del presidente (che non c'è). Allora si pone il problema di adottare un decreto-legge - la cui opportunità è allo studio proprio in queste ore anche nell'ambito della Commissione bicamerale per gli affari regionali - che disponga una proroga dei termini perentori, per lo meno per la fase di controllo (visto che in quella giudiziaria non si può entrare in

quanto sarebbe incostituzionale un intervento a tutela di una delle parti, anche se questa parte è lo Stato) sulle USL e sui consorzi.

MANZINI. Esistono ancora i controlli?

SCALI. Sì, esistono ancora, e a tale proposito faccio l'esempio delle USL, che vengono controllate direttamente dalla regione. Poi c'è il silenzio-assenso per tutte le questioni che riguardano il territorio; dopo 60 giorni si dà per acquisito il parere. Quindi, può darsi che alcune proposte già avanzate allora non abbiano sufficiente tempo per essere approvate.

Naturalmente dico tutto ciò per inciso; mi interessava sottolineare che queste difficoltà di carattere ordinamentale e procedimentale sono connesse a difficoltà finanziarie che il Paese attraversa, e non da oggi. Esse ritardano il cofinanziamento dei regolamenti; infatti, con la rimodulazione dei bilanci, stiamo ancora finanziando per *tranches* annuali alcuni regolamenti già scaduti. Ciò incide sempre più sulla resa del regolamento.

Si rende necessaria un'iniziativa che assegni in via esclusiva ad alcuni soggetti la responsabilità di dare attuazione alle direttive comunitarie. Attualmente manca infatti una norma che attui un regolamento comunitario che reca interventi finanziari di investimento pari a 24.000 miliardi per gli anni fino al 1995. Se riuscissimo in qualche misura ad assegnare delle responsabilità precise, si risolverebbero anche problemi di carattere finanziario.

Per quanto riguarda la riforma dei fondi strutturali, sui quali inizierà dal 15 ottobre la discussione in sede comunitaria unitamente al cosiddetto «pacchetto Delors 2», esiste una proposta dell'Italia per rendere più penetrante l'intervento di cofinanziamento della CEE sui beni culturali. Se passasse questa proposta, che tra l'altro è stata formulata dal nostro Dipartimento ad opera del ministro Ronchey, l'interesse della Commissione per i regolamenti diventerebbe direttamente proporzionale alla quantità di risorse che ad essi viene attribuita. Questa potrebbe essere la prima ipotesi di un ragionamento comune riguardo alla fase ascendente; non si deve temere il fatto che possa essere soltanto la Commissione a decidere quante risorse vadano ad un settore e quante ad un altro. Anche se è competenza della Commissione assegnare il volano totale delle risorse per il Paese, sia pure assegnando percentuali privilegiate a zone particolarmente carenti, deve essere lasciata al Paese membro una maggiore flessibilità di manovra per spostare le risorse da una competenza all'altra a seconda degli interventi che vengono decisi.

Se fosse interesse del Parlamento approfondire fin da ora questi argomenti dandoci alcuni indirizzi per le questioni che discuteremo in futuro in sede comunitaria sarei lieto, se autorizzato dal Ministro, di fornire tutta la documentazione e i chiarimenti necessari nonchè di verificare l'opportunità che il Ministro venga qui personalmente per acquisire i suggerimenti che la Commissione non mancherà di dare.

È ovvio che tutto ciò dovrà avvenire entro il mese di ottobre perchè la Commissione CEE intende approvare, con una procedura assai rapida, la direttiva entro i primi di novembre in modo che entro il 30

marzo il Paese riesca a definire tutte le procedure presentando alla Commissione CEE i programmi relativi ai vari settori.

Signor Presidente, resto a disposizione per rispondere ad ogni domanda gli onorevoli senatori desiderino pormi; sono inoltre pronto a fornire qualsiasi documentazione che si riferisca agli argomenti trattati.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Scali per questa ampia panoramica sulla partecipazione dell'Italia alla vita comunitaria. Vi saranno sicuramente domande da porre e forse anche alcune necessità di approfondimento che potremo soddisfare in parte interpellando il dottor Scali e in parte nel prosieguo della nostra indagine.

ZILLI. Signor Presidente, ho ascoltato attentamente l'esposizione dal Capo di Dipartimento per le politiche comunitarie, in ordine alla quale non ritengo necessarie ulteriori delucidazioni.

Permangono però ancora alcuni dubbi. Ad esempio, quando una direttiva europea viene recepita ed esiste già nel nostro ordinamento una normativa al riguardo, come si conciliano le due cose? Prevale e viene recepita *in toto* nell'ordinamento la direttiva europea e quindi viene superata la precedente normativa o convivono entrambe?

Pongo questa domanda perchè ho di fronte una direttiva della CEE che riguarda la formazione scolastica dei figli dei lavoratori immigrati. È una direttiva che risale al 1977 ed è quindi stata per così dire assimilata e recepita dalla nostra legislazione. Tuttavia quest'ultima è ancora in vigore per cui si creano delle situazioni quanto meno da verificare con attenzione; esistono, nel caso specifico, alcuni docenti all'estero che sono assunti in base a questa direttiva dallo Stato ospitante mentre altri in base alla normativa precedente sono attualmente ancora in una posizione precaria.

Mi sembra che la situazione sia confusa e che sia bene sottolineare i risvolti che questa sovrapposizione crea. I docenti assunti dagli Stati membri hanno un certo trattamento economico mentre quelli inviati hanno un trattamento economico di maggior favore. Tra l'altro questa è una materia che rientra nell'ambito di competenza del Ministero degli affari esteri, però è organizzata e coordinata con il Ministero della pubblica istruzione. Pertanto, quando si tratta questo argomento ci si trova in difficoltà perchè il Ministero della pubblica istruzione non ne ha la competenza diretta mentre il Ministero degli affari esteri lo sente in maniera marginale. È un settore che dovrebbe essere adeguatamente sistemato.

NOCCHI. Signor Presidente, vorrei rivolgere due quesiti al dottor Scali. Il primo ricomprende anche la questione già trattata dalla collega che mi ha proceduto, su cui vorrei esprimere una riflessione critica. Vi è una responsabilità politica preminente, in questo caso solo parzialmente del Parlamento ma sicuramente dell'Esecutivo, nel momento in cui si tratta del rapporto tra direttive comunitarie, recepimento delle stesse e legislazione nazionale. Ci troviamo di fronte a discrasie, come notava il dottor Scali - che ringrazio a nome del mio Gruppo per la sua illustrazione - che dal punto di vista temporale e procedurale, anche se

la sostanza è poi sempre squisitamente politica, fanno sì che le direttive comunitarie emanate valgano per la normativa regionale (in seguito mi riferirò all'esempio concreto dei corsi di formazione professionale) ma non per le leggi-quadro statali. In tal modo nascono dei paradossi e la governabilità delle relazioni tra i diversi livelli istituzionali diviene molto complessa. Il dottor Scali ha fatto riferimento in un passaggio proprio a questo problema, e pertanto la prima questione è parzialmente rivolta al nostro interlocutore, responsabile del Dipartimento, in realtà è una riflessione politica che facciamo tra di noi. Quando una direttiva viene emanata, occorrerebbe un vincolo, che attualmente non esiste, volto a modificare di conseguenza la legislazione nazionale.

La seconda questione è conseguente. Il dottor Scali ha trattato in termini di difficoltà e di problematicità il rapporto fra i diversi livelli istituzionali, cioè leggi-quadro statali, normative regionali e direttive comunitarie. Il problema esiste ed è molto serio; ha determinato contrasti e contraddizioni poichè si tratta di una materia estremamente delicata. Il concetto che sto per esprimere ha una ricaduta sugli argomenti che abbiamo ascoltato stamani. La riforma istituzionale che dovremo realizzare dovrà prevedere una chiarificazione fondamentale anche su questi aspetti: e vorrei citare come esempio il settore della formazione professionale.

Nel 1986 il Parlamento europeo, tramite alcune direttive specifiche, ha rielaborato il settore individuando politiche di formazione professionale veramente innovative, ad esempio nel campo della emigrazione, della immigrazione, dei giovani, delle donne, degli *handicaps*, della promozione e della innovazione tecnologica, sia all'interno di un Paese membro che nel contesto europeo. Ricordo perfettamente che dal punto di vista delle normative regionali qualcosa è stato possibile fare, rivedendo almeno in parte la legislazione e la gestione amministrativa. La legge-quadro sulla formazione professionale, che risale al 1979, è rimasta identica, come se lo scenario europeo e quello internazionale nonché le direttive comunitarie fossero gli stessi degli anni '70.

Ecco il paradosso. C'è una direttiva che riguarda da vicino comportamenti obbligatori; si sa che la formazione professionale regionale si finanzia ormai per una percentuale significativa attraverso flussi finanziari della CEE e quindi le regioni sono obbligate ad attuare le normative CEE per la formazione professionale; dal punto di vista del riscontro nazionale e della afferenza al Ministero del lavoro, i problemi esistono per la responsabilità diretta del Parlamento europeo e della Commissione. La stessa cosa si potrebbe ripetere per il turismo e per altri settori.

In assenza di una riforma istituzionale, ma in presenza di riforme di settore che attualizzino il discorso, non le pare che sia arrivato il momento di risolvere questo obiettivo, aprendo al regionalismo? Quale ruolo potrebbe svolgere il Dipartimento in tal senso?

BISCARDI. Vorrei innanzitutto ringraziare il dottor Scali per la sua chiara illustrazione e vorrei avanzare una richiesta. Egli ha dichiarato che il suo Dipartimento ha registrato tutte le direttive comunitarie, ed io vorrei che fornisse alla Commissione il materiale relativo ai settori che ci riguardano direttamente, come l'università, la ricerca scientifica e

tecnologica e quant'altro. Ritengo che questo materiale, sicuramente esauriente, potrà essere utile ai nostri lavori, anche per osservare come sono state impostate le varie problematiche.

Desidero richiamarmi al problema della formazione professionale, cui ha accennato il collega Nocchi. Sarebbe utile conoscere l'ammontare complessivo dei finanziamenti della CEE (in questo settore particolarmente rilevanti) e i risultati raggiunti, anche in considerazione del fatto che spesso la Commissione CEE ha avanzato rilievi sulla realizzazione dei programmi di formazione professionale nelle varie regioni. Non so se questa preoccupazione risponda a verità, ma so che spesso sono state formulate osservazioni a proposito della gestione regionale del settore che non possiamo certo trascurare, anche per diversi episodi inquietanti avvenuti in alcune regioni italiane. Questa preoccupazione mi deriva anche dalla mia quindicennale esperienza regionale.

Vorrei chiedere alla cortesia del dottor Scali di fornire alla Commissione un quadro esauriente della situazione di questo settore in particolare, affinché la Commissione possa elaborare delle considerazioni al riguardo e fornire al Governo utili indicazioni, formulando una serie di proposte che possano essere tenute presenti nella elaborazione delle scelte che verranno adottate.

MANZINI. Signor Presidente, vorrei fare due considerazioni. La prima riguarda quanto esposto in ordine alle difficoltà esistenti nel raccordo tra le legislazioni nazionali e quella europea in generale, soprattutto in relazione ad alcuni settori dove tali difficoltà si registrano in misura più rilevante che in altri, specialmente in quelli di competenza della Commissione, sia per la singolarità che per la rigidità dell'ordinamento italiano. Peraltro ricordo quanto si sta verificando in merito al discorso europeo; in concreto vi è anche la questione del marco. Le direttive riguardano aspetti legislativi, ma l'Europa sta vivendo un momento di difficoltà, non ce lo nascondiamo. Forse non era necessaria la vicenda francese per capire che il problema esiste. Il Parlamento è impegnato in questa legislatura come mai era accaduto prima, se non nella fase costituente, nella revisione delle regole istituzionali, che dovrà riguardare anche i rapporti tra lo Stato nazionale e la Comunità europea. Quindi, ritengo che abbia fatto bene questa Commissione a tentare più volte in questi mesi di approfondire, sotto diversi aspetti, lo stato di tali rapporti.

Come affermavano alcuni colleghi, nei settori di competenza di questa Commissione, in particolare quelli della scuola, della ricerca scientifica e dei beni culturali, molte direttive europee sono rimaste delle gride manzoniane, e non solo sul piano della formazione professionale. Infatti, per quanto concerne direttive in ordine alla pluralità dei soggetti che devono intervenire nel processo formativo, il nostro Paese, per ragioni ideologiche, continua a restare sordo a questo discorso.

NOCCHI. Non mi sembra che vi sia una direttiva in proposito.

MANZINI. Vi è una direttiva del 1982 riguardante la difesa del pluralismo delle istituzioni formative all'interno della CEE. Certo, vi sono anche altri problemi delicati da affrontare, come quelli del settore della ricerca: ad esempio, il fatto che sul nucleare abbiamo scelto certe posizioni ha creato sicuramente non poche difficoltà nei rapporti con gli altri Paesi. Però, in questa fase, una delle questioni che a mio avviso è giusto approfondire è quella relativa al «1992 accelerato», su cui è necessario un impegno preciso. Anche questa Commissione sarà investita del problema di verificarne la fattibilità, dovendo il Senato esaminare il relativo provvedimento in prima lettura. Se si arriva al punto che occorre ridurre i tempi previsti dalle norme per poter arrivare in tempo utile, ciò significa che questo è l'ultimo autobus che possiamo prendere per arrivare alla definizione di tali questioni.

Quindi, signor Presidente, vorrei sapere, anche per futuri impegni della nostra Commissione, se sia possibile sollecitare eventualmente la Presidenza del Senato in tal senso.

PRESIDENTE. Senatore Manzini, ad un primo esame il disegno di legge non sembra riguardare materie di competenza di questa Commissione.

MANZINI. Comunque è una domanda che pongo.

E vengo alla seconda osservazione. Se non avessi ascoltato questa mattina il Ministro nella Commissione bicamerale di competenza, mi sarei trovato veramente in difficoltà. Infatti, in relazione alla vicenda abruzzese, è stata riproposta una posizione, che è quella espressa dal Ministro, correttamente qui riportata, che trovo assolutamente inaccettabile sul piano concettuale. In un paese in cui esiste l'autonomia regionale, è inammissibile che il Ministro intervenga dicendo che prenderà questa o quella iniziativa al riguardo; ha detto che proporrà al Consiglio dei ministri di venerdì prossimo lo scioglimento del Consiglio regionale abruzzese, come se quest'ultimo non avesse i poteri per provvedere all'elezione di una nuova Giunta.

Inoltre, di fronte a provvedimenti che dovrebbero interessare piuttosto il Ministero di grazia e giustizia o altri organismi dello Stato, mi chiedo con quale criterio un magistrato disponga l'arresto della Giunta che ha fatto la proposta ma non del Consiglio che l'ha approvata. Vorrei sapere come mai siamo a questo.

BISCARDI. Perciò ci vuole lo scioglimento. Mancavano i criteri; non hanno osservato i criteri.

MANZINI. Ho fatto queste osservazioni solo perchè la questione è emersa nella relazione che abbiamo ascoltato questa mattina.

Concludendo su questa materia, vorrei sottolineare che quando i giudici si sostituiscono al potere politico per il Paese si prospettano tempi piuttosto preoccupanti. Quindi su tale questione rifiuto non quello che lei, dottor Scali, ha riferito, ma quanto dichiarato dal Ministro.

ZOSO. Vorrei fare una breve premessa. Nel Consiglio dei ministri CEE sulla ricerca scientifica svoltosi a Roma in autunno il Governo italiano ha posto il problema di inserire nel trattato anche l'università, settore che ora invece è escluso; non compare neanche nel testo di questa indagine conoscitiva. Questo ha creato delle difficoltà. L'Europa ovviamente non ha potuto non interessarsi per alcuni aspetti dei problemi universitari, tanto che sono stati predisposti programmi ed interessanti piani di interscambio tra le diverse università europee, programmi e piani che impropriamente sono stati fatti ricadere nell'ambito della formazione professionale perchè altrimenti sarebbero stati fuori dalla sua competenza.

Gli Stati sono molto restii (in particolare l'Inghilterra) ad accettare una competenza comunitaria in un settore delicato come quello universitario. Però il nostro Paese si trova in questa difficoltà, con un Ministero che pretende di coordinare la ricerca universitaria e quella non universitaria, mentre non ha un referente comunitario adeguato; dall'altro lato il Parlamento (questa Commissione) non può dedicarsi se non di sfuggita al tema della formazione professionale. Eppure esso ha competenza sul problema dell'università; e quando il discorso tocca la Comunità ci troviamo in un ulteriore imbarazzo.

La domanda è la seguente: si continua a portare avanti l'iniziativa del Governo italiano a livello di istruttoria? Vi sono possibilità di accoglimento oppure vi è assoluta sordità? Perchè nel caso in cui fosse tutto fermo e non si stesse procedendo neppure a livello di istruttoria, sarebbe opportuno che il Parlamento esprimesse uno stimolo al Governo perchè si facesse parte diligente affinchè l'argomento venisse affrontato a livello comunitario; e questo non già al fine di produrre una direttiva per le università, che sarebbe assolutamente inaccettabile, bensì per agevolare il coordinamento delle università a livello comunitario. Credo che questo sarebbe accettabile, anche se incontreremo sicuramente la forte resistenza di qualche Stato membro della Comunità.

PRESIDENTE. Desidero chiedere al dottor Scali di aggiungere altre due informazioni alle tante interessanti che ci ha fornito. Quando egli parla di due tessere di partecipazione nella fase ascendente a quale sede di discussione si riferisce? E in concreto può dirci, secondo la sua esperienza di un anno di permanenza al Dipartimento, come vengono utilizzate queste tessere? Cosa significa che la rappresentanza non partecipa? E per quanto riguarda i settori di nostra competenza, i rappresentanti delle amministrazioni della pubblica istruzione, dei beni culturali, eccetera, sono stati coinvolti?

Una seconda questione è quella che riguarda la nostra assenza negli scambi di informazioni, a livello comunitario. Cosa stiamo facendo in tema di scambi di informazioni? Vi è qualche iniziativa che possiamo intraprendere per incentivare queste procedure? I dati sono sconfortanti: nel 1991 la Commissione aveva espresso disponibilità per lo scambio di funzionari, però sembra che nessun italiano ne abbia usufruito, mentre circa un migliaio di funzionari tedeschi hanno colto questa opportunità.

Infine mi piacerebbe capire meglio la questione dell'unificazione del Dipartimento delle politiche comunitarie con quello per gli affari regionali. Vi sono naturalmente delle connessioni, ma pure vi sono con altri dipartimenti; così, di primo acchito, ci sembra una operazione discutibile.

Naturalmente mi associo alla richiesta del collega Biscardi di una raccolta delle direttive comunitarie nei settori di competenza della Commissione. Immagino che dal punto di vista informatico siate bene organizzati. Una raccolta delle direttive costituirebbe un prezioso ausilio per i senatori. Analogamente sarebbe assai utile avere lo studio comparato delle esperienze di altri paesi membri nella partecipazione all'attività della CEE.

SCALI. Spero di aver raccolto tutti i quesiti fondamentali che sono stati posti.

La prima domanda, rivolta dalla senatrice Zilli, era già stata posta in occasione della prima indagine conoscitiva, ed è relativa all'impatto delle direttive comunitarie sull'ordinamento italiano. È stato senz'altro colto il punto che io sottolineavo: una volta recepita dal nostro ordinamento con provvedimento normativo primario, quindi con legge, la direttiva modifica la legislazione vigente. Però essa diventa una sorta di oggetto misterioso, conosciuto solo dagli addetti ai lavori e talvolta neanche da loro.

Le ragioni di un simile fenomeno debbono ritrovarsi nel nostro sistema di legiferazione, e in particolare in alcuni numeri: 847 direttive significano 847 modifiche (posto che ve ne sia una sola per direttiva, ma spesso ve ne sono diverse) dell'ordinamento che si affiancano alla mole incredibile - rispetto a ciò che accade negli altri paesi della Comunità - di leggi emanate dal Parlamento. Non si tratta di una critica, ma la dottrina ha più volte notato che nel nostro Paese l'abrogazione non è mai esplicita: la molteplicità di rinvii, di riferimenti a norme e a modificazioni di esse fa sì che la comprensione del testo vigente sia complicata anche per gli addetti ai lavori.

Confessando in questa sede i miei limiti di conoscenza, debbo riconoscere che spesso non sono in grado di rispondere alla domanda molto semplice: cosa si deve fare dopo tutte queste abrogazioni e modificazioni? Mi assalgono dubbi e sospetti. D'altra parte le sentenze della giurisdizione amministrativa e ordinaria e i pesanti interventi della Corte costituzionale alla fine fanno giustizia di questa oggettiva difficoltà. Credo sia stato lo stesso Presidente, in una sua recente pubblicazione, ad evidenziare che la delegificazione a questo punto si impone per rendere più chiara la legge.

Tale situazione, peraltro, spiega la grande quantità di infrazioni che ci vengono notificate dalla Corte di giustizia. Il fatto è che il nostro ordinamento, come modificato dalle direttive, non risulta più chiaro o risulta carente riguardo ai livelli di competenza, per cui dobbiamo sempre aspettare che la Corte di giustizia ci dica se abbiamo recepito bene o no.

Si tratta evidentemente di una complicazione del quadro. Prima non mi riferivo a difficoltà legislative, le difficoltà sono di carattere

ordinamentale: è l'ordinamento che è complesso e articolato e fa sì che la produzione legislativa prolifichi.

Siamo a 25.000 leggi regionali che si aggiungono alle leggi statali e alle 847 direttive. Senza l'uso del *computer* io non potrei più rispondere al Ministro su un qualunque quesito di ordine giuridico; ed anche utilizzando il *computer*, debbo affidarmi un po' al buon senso e all'esperienza.

Credo che le riforme istituzionali, di cui si discute, si occuperanno prioritariamente di questa materia. È auspicabile che l'ordinamento sia semplificato, altrimenti gli operatori continueranno a trovarsi in grossissime difficoltà nell'attuazione della norma.

Mi è stata inoltre rivolta una domanda riguardo all'impatto delle direttive nei confronti delle competenze ministeriali; è stato posto l'accento sull'annoso problema della competenza primaria del Ministero degli esteri e di quella concorrente degli altri dicasteri (ad esempio, la pubblica istruzione). Se dovessi suggerire qualcosa - ma non sono in grado di suggerire alcunchè - ripeterei le conclusioni della indagine conoscitiva condotta in Senato l'anno scorso a proposito della trattazione delle direttive all'estero. La dizione «estero» forse dal 1993 non sarà più lecita; e mentre i cittadini potranno circolare liberamente nell'Europa, i consiglieri e i presidenti delle regioni potrebbero farlo solo dietro autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari regionali e del Ministro degli esteri (ad esempio per andare a Bruxelles), secondo quanto è previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n.616; insomma dei *minus habentes*. È un esempio banale e provocatorio per riflettere sul modo di essere della regione rispetto al mercato interno. Il Senato si è posto - dicevamo - il problema del ruolo preminente del Ministero degli esteri, per evitare che la politica estera - fino a quando potremo parlarne - non subisca dei disturbi.

Il Ministero degli esteri dunque ha un suo potere autonomo di intervento, indipendentemente dalla presenza di altri funzionari rappresentanti dei diversi dicasteri: la coerenza della politica estera nel suo complesso è assicurata dalla partecipazione diretta.

PRESIDENTE. Ma noi vogliamo sapere cosa accade in concreto quando si forma una direttiva che riguarda materie di nostra competenza. Come partecipano i Ministeri? E qual è il ruolo del Dipartimento?

SCALI. Per ovvi motivi di snellezza dei lavori, partecipano solo due o tre rappresentanti. Il Dipartimento allora convoca una riunione con i Ministeri interessati per cercare di formare la posizione del Paese; questo ovviamente quando non sono implicate questioni di politica estera, nel qual caso le riunioni si tengono presso il Ministero degli esteri con la partecipazione della rappresentanza diplomatica. Essendo definita la posizione di coordinamento, il giorno della trattativa i rappresentanti dei Ministeri prendono una delle *fiches* disponibili. Tuttavia, almeno da quando io sono capo del Dipartimento, assai spesso esce il rappresentante del Dipartimento e al suo posto entra il rappresentante di uno dei Ministeri interessati.

Le *fiches*, infatti, consentono di intervenire direttamente; in seconda fila possono sedere due consulenti. Quando però sono interessati parecchi Ministeri, o si è raggiunto un accordo di coordinamento, ed allora la posizione è sufficientemente rigida e per le variazioni si fa riferimento al capo della delegazione, cioè il rappresentante diplomatico, oppure, quando non si sia riusciti a stabilire una posizione comune, si ricorre allo stratagemma tutto italiano di consegnare la *fiche* al collega interessato il quale viene a sua volta sostituito quando ha terminato la sua parte.

PRESIDENTE. Come si comportano gli altri Stati membri?

SCALI. Gli altri hanno un sistema ordinamentale molto più snello. Ad esempio, in Germania vi è un solo Ministero dell'economia, a fronte della situazione italiana dove vi sono tre Ministeri economici.

ZOSO. Ma in Germania intervengono sia il Ministero dell'economia generale che il ministro del *Land*.

SCALI. Sì, ma è chiara la distinzione di competenza fra i due. Da noi invece le competenze sono intrecciate. Ad esempio, in questo periodo stiamo discutendo un'importante direttiva sulle reti, non solo fisiche (comunicazioni), ma anche culturali. Intervengono dieci Ministeri: abbiamo tentato più volte, ma alla fine si è deciso di affidare il compito del coordinamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri nella persona del Ministro per gli affari comunitari.

In sostanza, incontriamo delle difficoltà di carattere ordinamentale che cerchiamo di superare nei limiti del possibile con il coordinamento, che è difficile realizzare proprio perchè troppe ed eccessive sono le parti rispetto alle potenzialità ed alle capacità di coordinamento (anche fisico) del Dipartimento.

Questa considerazione mi porta ad affrontare la terza questione che è stata evidenziata dalla Commissione, che rientra, a mio avviso, all'interno della grande categoria della governabilità dei livelli istituzionali. In particolare, mi è stata rivolta una domanda sulla formazione professionale, che rappresenta un caso emblematico.

Ho affrontato il tema della governabilità dei livelli istituzionali già nella mia esposizione introduttiva. Devo sottolineare che l'intoppo nasce ancora una volta sul piano legislativo. Fino a quando le leggi nazionali nelle materie di competenza regionale non saranno leggi quadro, ma continueranno ad essere leggi di dettaglio (come è successo per la formazione professionale, che rappresenta un caso emblematico), si verificherà sempre che le leggi regionali non siano altro che regolamenti attuativi. Devo evidenziare poi che la Comunità in alcuni casi semplifica e schematizza forse più di quanto noi siamo in grado di recepire.

In sostanza, per la Comunità vi sono tre parametri di valutazione: la quantità e gli impegni assunti (che cosa ne avete fatto delle risorse e in che tempi), la quantità di spesa ed i risultati conseguiti in ragione dell'obiettivo. Tutti e tre tali aspetti riguardano la programmazione, tema sul quale non mi soffermo perchè i trattati sulle difficoltà di

programmazione del nostro Paese hanno riempito intere biblioteche. Sul versante opposto la Comunità sostiene che, per quanto riguarda la formazione professionale, l'ente esecutore è la regione. La legge-quadro sulla formazione professionale, invece, prevede che la regione proponga e lo Stato disponga. Dobbiamo tener presente però che ormai la formazione professionale, almeno per l'80 per cento (mi riservo di presentare i dati che mi sono stati richiesti), avviene con i finanziamenti comunitari.

Proprio nella riunione di lunedì del Comitato interamministrativo (composto da tutti i direttori generali dei Ministeri interessati alla politica comunitaria e da tutti i dirigenti generali delle regioni interessate) ci siamo posti il problema della formazione professionale, cioè di chi sia la responsabilità, se di chi ha fatto la proposta o di chi l'attua in senso proprio. Se prendiamo come parametro la legge nazionale (non la possiamo ignorare perchè non è stata nè revocata nè modificata), è responsabile il Ministro del lavoro; pertanto il decreto del Ministro sceglie tra Tizio e Caio e la regione avanza meramente una proposta. Se consideriamo il parametro comunitario, che tuttavia incontra un limite nella legislazione ordinaria, vediamo che il criterio è opposto: il Ministro coordina e la regione programma. Questa situazione dà luogo ad una terza difficoltà, che non è di secondaria importanza. Per il nostro sistema costituzionale normalmente l'attività delle regioni si esplica attraverso i comuni e gli enti locali. Poichè la Comunità afferma che l'ente esecutore è la regione, risultano tagliati fuori i comuni, con la conseguente polemica tra livelli istituzionali che ormai ha riempito gran parte del nostro dibattito.

Come ho già detto, non sono in grado di fornire questa mattina tutti i dati sulla formazione professionale, che mi riservo di trasmettere al più presto possibile alla Presidenza della Commissione. Nella documentazione che consegnerò alla Commissione tratterò un profilo (anche perchè di recente su questo tema abbiamo concluso uno studio) sugli iter procedurali. Comunque, il problema si pone nei seguenti termini. Si riscontra, in materia di attuazione della politica comunitaria, una divaricazione tra titolarità della competenza e responsabilità della gestione (della quale nel nostro Paese sicuramente non c'è bisogno perchè già troppo profonda). A ciò va posto riparo perchè se l'attività amministrativa, sotto il duplice aspetto della fattualità o del controllo, si allenta, diventa permissiva e dà troppi margini di dubbio o di esecuzione, in questi interstizi molto spesso interviene la magistratura in sede penale con provvedimenti che non voglio criticare e sui quali non voglio entrare nel merito, soprattutto perchè non posso. Tuttavia, risponderò lo stesso alla domanda che mi ha rivolto il senatore Nocchi. Il caso della formazione professionale ha già dato luogo a molti giudizi di infrazione da parte della Corte di giustizia. Su taluni provvedimenti dell'autorità giudiziaria in sede penale (cito a mente il caso della Calabria, quello della Campania, gravissimo, e quello della Puglia) darò conto in seguito a questa Commissione.

Quanto al problema normativo, a mio avviso non ci troviamo di fronte ad un problema normativo ma ordinamentale. Finchè non chiariremo i livelli di competenza della legislazione tra Stato e regioni, cioè fino a quando non metteremo ordinamentalmente il Parlamento

nelle condizioni di emanare poche leggi chiare e poche leggi-quadro e le regioni nelle condizioni di emanare molte leggi di esecuzione, è ovvio che sarà difficile governare la materia, soprattutto quando intervengano delle direttive che rendono la situazione più complessa.

Per quanto concerne la questione della regione Abruzzo, posso rispondere per la parte di mia competenza. Nella mia esposizione introduttiva mi sono limitato ad indicare gli atti che sono stati trasmessi dal Commissario di governo e dalla autorità giudiziaria e a rilevare i fatti. Come ho detto, vi è l'impossibilità di funzionamento della Giunta, vi è la carenza del Presidente, vi è l'impossibilità della sostituzione del vice presidente (perchè anch'esso colpito da provvedimenti giudiziari); vi è la difficoltà posta dall'articolo 48, che va interpretato ed in ordine al quale va accertato se esistano possibilità di soluzione. Per quanto concerne gli atti, mi è stata rivolta una domanda specifica alla quale risponderò.

In particolare, per quanto riguarda l'atto a disposizione dell'ufficio, si tratta di una delibera del Consiglio regionale. Non ho dubbi: è la delibera 5027 del 29 luglio 1992 che approva la graduatoria di merito sulla proposta della Giunta regionale 5145/C, che non è una proposta in senso operativo ma in senso tecnico (tanto che reca il numero 5145/C, cioè del Consiglio). Questa delibera non viene trasmessa al Commissario di governo per l'esame e quindi non viene ritenuta provvedimento esecutivo, cioè provvedimento amministrativo in senso proprio; viene modificata dal Consiglio con una serie di emendamenti (che accompagnano la documentazione a nostra disposizione); viene approvata la graduatoria e viene pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione come provvedimento del Consiglio. Non so se il magistrato abbia ritenuto che i reati contestati siano ipotizzabili anche nel caso di una proposta, oppure abbia ritenuto che la delibera di proposta della Giunta sia un atto esecutivo: penso che questo aspetto verrà chiarito dalla magistratura. Comunque, completando la mia risposta, devo sottolineare che il Ministro non ha detto che proporrà al Consiglio dei ministri lo scioglimento; ha detto che farà altre proposte, di cui si verrà a conoscenza tramite la stampa.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Scali per la sua collaborazione. Desidero preannunziare agli onorevoli colleghi una ulteriore audizione del dottor Scali per completare le risposte alle questioni sollevate dai senatori e per fornire la documentazione che è stata richiesta.

Ringrazio ancora a nome della Commissione il dottor Scali e rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA