

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 780

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MALAGODI, BOZZI, BARZINI, BONEA, BIONDI, COCCO ORTU, ALESI, ALESSANDRINI, ALPINO, BADINI CONFALONIERI, BASLINI, BIGNARDI, CANTALUPO, CAPUA, CASSANDRO, CATELLA, COTTONE, DE LORENZO FERRUCCIO, DEMARCHI, DURAND DE LA PENNE, FERIOLI, FULCI, GIOMO, MARZOTTO, MAZZARINO, MONACO, PAPA, PROTTI, PUCCI di BARSENTO, QUILLERI, SERRENTINO**

*Presentata il 18 dicembre 1968*

### Inchiesta parlamentare sulle autonomie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con l'approvazione della legge elettorale regionale da parte della maggioranza governativa, allargata per l'occasione fino ai comunisti, non si sono certamente placate le numerose e fondate critiche mosse da ogni parte all'attuazione dell'ordinamento regionale, né d'altra parte si è fatto un solo passo avanti nella soluzione di tutti i problemi connessi con l'estensione delle regioni a tutto il paese.

Se le regioni dovessero attuarsi entro il 1969, così come voluto dalla maggioranza governativa, non solo queste sarebbero in concreto impossibilitate ad operare per la mancanza di norme necessarie e pregiudiziali al funzionamento di tutto il complesso organico, ma verrebbero a minare alla base l'equilibrio già precario di tutto l'ordinamento statale e ciò per la mancanza di leggi che individuino con esattezza i confini, i limiti e i rapporti nascenti dalle future funzioni. Ma soprattutto non può concretamente parlarsi di attuazione dell'ordinamento regionale quando sono ancora lungi dall'essere risolti tutti i complessi problemi finanziari connessi con le regioni.

Ancora, infatti, non è stato seriamente affrontato il problema del costo delle gestioni

regionali, come del resto non è stato mai sufficientemente esaminato il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni e in particolare dei criteri di prelevamento dei fondi necessari per il loro funzionamento con particolare riguardo all'operazione di trasferimento di determinate entrate e uscite dal bilancio dello Stato a quelli regionali.

Prima di poter realisticamente parlare di estensione dell'ente regione a tutto il paese è quanto mai necessario, poi, rivedere l'intera materia delle finanze locali, per non aggravare ancora più la crisi degli enti locali già in atto, per evitare sperperi e doppioni, per impedire il cumularsi di aliquote e tributi, promananti da vari enti pubblici, oltre i limiti del ragionevole. Occorre necessariamente esaminare questo aspetto, poiché non ha senso parlare di autonomie senza prima affrontare e risolvere il problema della finanza locale che rappresenta il passaggio obbligato attraverso il quale devono transitare tutti gli aspetti dell'attività e delle funzioni che le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere.

Del resto un implicito riconoscimento dei pericoli da noi prospettati e dei rischi che potrebbe comportare una affrettata realizza-

zione dei nuovi enti è costituito dalla nomina, avvenuta dopo l'approvazione alla Camera della legge elettorale regionale da parte del Presidente del Consiglio onorevole Moro, di una commissione di studio, formata da ministri ed esperti, incaricata di esaminare i problemi derivanti dall'eventuale attuazione dell'ordinamento regionale. Una tale decisione non fa infatti che confermare il fatto che in materia di regioni il Governo non sa niente, non ha predisposto niente, né sulle loro funzioni, né sulle strutture, né sui rapporti con lo Stato e con gli enti locali, né sul costo finanziario, sebbene abbia assunto con la legge elettorale regionale l'impegno ad attuarle entro il 1969.

D'altro canto l'ambito in cui tale commissione dovrà operare appare del tutto limitato. Essa dovrà infatti: « esaminare con visione unitaria come l'organizzazione dei nuovi enti debba concretamente armonizzarsi con quella dello Stato e degli altri enti territoriali nel quadro organico delle strutture e delle funzioni della pubblica amministrazione, in modo da evitare duplicazioni di uffici o di interventi e conseguentemente di costi ».

Resta quindi al di fuori dei compiti della commissione quella che abbiamo indicato come un'indagine necessariamente prioritaria all'attuazione delle regioni, quella cioè sui compiti e le finanze dei comuni e delle province. Inoltre non si vede come una commissione prettamente amministrativa, composta da ministri ed esperti, possa apportare un serio contributo alla risoluzione dei complessi problemi connessi all'istituzione delle regioni a statuto normale.

Tali problemi, collegati al riordinamento delle strutture dello Stato e degli enti locali, sono essenzialmente problemi che comportano delle scelte legislative e di fondo politico e di conseguenza la sede naturale per uno studio competente e approfondito in questo senso non può che essere il Parlamento. È a tale fine che proponiamo con la presente proposta di legge l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, composta in modo da rispecchiare le proporzioni dei vari gruppi parlamentari, con il compito di studiare tutti i problemi connessi con l'eventuale attuazione dell'ordinamento regionale e di indagare sulla attuale situazione delle strutture amministrative locali già esistenti (comuni e province).

Sino a che tale commissione non avrà reso noti i suoi risultati, la data del 1969, fissata per le prime elezioni dei consigli regionali, non potrà che rimanere una mera afferma-

zione politica. Tale data deve essere infatti necessariamente rimeditata, per evitare pericolosi salti nel buio, alla luce delle conclusioni cui perverrà questa commissione.

\* \* \*

La commissione d'inchiesta dovrà in particolare esaminare in modo compiuto e approfondito quelli che sono i compiti e la situazione finanziaria degli enti locali.

L'indebitamento delle province e dei comuni, come è noto, con il passare degli anni acquista proporzioni sempre più rilevanti ed è causa di non poche preoccupazioni.

Alla fine del 1954 il totale dei debiti dei comuni e delle province ammontava a 442 miliardi, di cui 371 spettavano ai comuni e 71 alle province. Undici anni dopo, alla fine del 1965, i debiti erano più che decuplicati, essendo saliti a 5.083 miliardi, dei quali 4.217 di competenza dei comuni e 866 delle province. Nel 1966 come si legge nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato di tale esercizio, il disavanzo complessivo degli enti locali, di parte effettiva, ammonta a 1.090 miliardi; pur mancando di dati più recenti si ha ragione di ritenere che negli anni successivi lo stesso sia ancora aumentato. Infatti ogni anno le spese degli enti locali crescono in misura maggiore delle entrate dei medesimi enti e perfino di quelle dello Stato stesso.

Le cause a cui può essere fatta risalire una così grave situazione sono molteplici e di diversa natura. Alcune sono di facile individuazione, altre, assai meno. È indubbiamente tra le prime la tendenza, riscontrabile in quasi tutti i comuni e le province, di assumere, con il passare degli anni, sempre nuovi e più onerosi compiti. In una società in continuo progresso un tale indirizzo è naturale e non si può certo auspicare che comuni e province siano condannati all'immobilismo. Tuttavia una certa oculatezza nell'ordine delle spese è necessaria se non si vuol condurre le finanze degli enti locali sull'orlo del fallimento.

Si deve parimenti includere tra le cause che contribuiscono al progressivo indebitamento dei comuni e delle province la tendenza di addossare nuovi oneri agli enti locali senza nello stesso tempo fornire ai medesimi i mezzi necessari per farvi fronte. Tanto per fare qualche esempio basti pensare: alla legge 19 dicembre 1956, n. 1533, che ha istituito a carico dei comuni, un contributo annuo di lire 1.000 oltre un'eventuale quota integrativa, a favore della Cassa mutua, per ogni ar-

tigiano e per i rispettivi familiari iscritti nell'elenco dei poveri; alla legge 4 marzo 1958, n. 261, che ha disposto a favore dei patronati scolastici, un aumento da lire 2 a lire 50 per abitante del contributo dovuto dai comuni e un contributo di lire 10 per abitante a carico delle province; alla legge 31 dicembre 1962, n. 1859, relativa alla istituzione ed all'ordinamento della scuola media statale, in applicazione dell'articolo 34 della Costituzione che dispone che l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, sia obbligatoria e gratuita. In base a tale legge i comuni sono tenuti a fornire, oltre a locali idonei, l'acqua, il telefono, la illuminazione, il riscaldamento, la manutenzione ordinaria e straordinaria nonché a provvedere all'eventuale adattamento e ampliamento dei locali, fermi restando tutti gli oneri e contributi di qualsiasi specie, risultanti da disposizioni di legge o comunque vincolativi per il funzionamento delle preesistenti scuole medie, di avviamento professionale e di ogni altra scuola secondaria di primo grado, nonché per il completamento degli edifici scolastici, delle dotazioni di terreno, di materiale didattico ed altro. Per non parlare poi della legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Detta legge ha posto a carico dei comuni le spese relative alla urbanizzazione del 50 per cento delle aree comprese nel piano per la costruzione di alloggi ed utilizzate direttamente dallo Stato, regioni, province, ecc.

Nello stesso tempo sono state sottratte agli enti locali alcune entrate il cui mancato apporto ha inciso notevolmente sulla disponibilità finanziaria dei medesimi enti. Ciò vale ad esempio per la legge 18 dicembre 1959, n. 1079, relativa all'abolizione dell'imposta di consumo sul vino la cui perdita, calcolata su oltre 40 miliardi, è stata compensata per metà con la devoluzione dell'IGE sui vini e sulle carni e per l'altra metà con la concessione di contributi limitati al solo 1962 dovendosi ancora provvedere per gli anni successivi. In modo analogo ci si è comportati concedendo particolari esenzioni di aliquote di imposte, come quella sui materiali da costruzione che comporta per i comuni una minore entrata di 30 miliardi, nonché quella sulla pubblicità per i cartelli esposti sulle facciate o nelle adiacenze dei locali di pubblico spettacolo che comporta per i comuni una minore entrata di circa 4 miliardi.

Inoltre le aziende municipalizzate di trasporto pesano enormemente sui bilanci degli

enti locali che sono tenuti a ripianare, ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sulla assunzione diretta dai pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, i disavanzi di gestione risultanti dai conti consuntivi debitamente approvati dal consiglio di prefettura. Anche a tale proposito si può parlare di una vera crisi economica a causa dei disavanzi crescenti, che in questi ultimi anni hanno assunto proporzioni drammatiche. In alcune aziende tutti gli introiti sono perfino insufficienti a coprire le spese del personale.

Né può essere dimenticato, trattandosi delle cause che determinano l'indebitamento degli enti locali, l'enorme ammontare che hanno raggiunto nei bilanci di detti enti le spese per il personale.

Gli organici dei comuni e delle province sono infatti andati sempre più dilatandosi, sia come fenomeno fisiologico connesso con il potenziamento qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici, sia come fenomeno patologico dovuto alla tendenza delle amministrazioni locali ad assumere personale non rispondente a reali obiettive esigenze. Salvo casi eccezionali può pertanto affermarsi che gli organici degli enti locali sono del tutto sproporzionati alle loro effettive necessità. Se a questo si aggiungono poi le pressioni sindacali che hanno portato allo sganciamento del trattamento economico dei dipendenti degli enti locali da quello degli statali, nonché a fare sempre nuove concessioni, come revisioni tabellari, attribuzione di indennità varie, ecc. si può facilmente comprendere come siano ormai numerosi i casi in cui le entrate di alcuni comuni siano appena sufficienti a pagare il personale per qualche mese.

Con ciò non riteniamo di aver indicato tutte le cause cui può essere attribuita l'attuale situazione degli enti locali; altre non meno importanti hanno indubbiamente prodotto il medesimo effetto. Sono tra queste, la ricostruzione dei beni e servizi dopo l'ultimo conflitto; l'inadeguatezza delle leggi al mutato spirito dei tempi ed alle trasformazioni economico sociali in atto. Tuttavia la loro completa individuazione, per fini che ci si è prefissi, non ha importanza; lo sono assai più i dati sopra riferiti che denunciano l'esistenza di una grave crisi degli enti locali territoriali che occorre affrontare e risolvere con urgenza se si vuole impedire l'ulteriore peggioramento della situazione che potrebbe avere influenza negativa determinante sulla economia generale del paese e sul suo sviluppo economico.

\* \* \*

Compito della Commissione parlamentare d'inchiesta sarà, inoltre, quello di effettuare un esame analogo e parallelo a quello compiuto per i comuni e le province per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, sia nell'ipotesi di una loro realizzazione sulle linee indicate dal titolo V della Costituzione, sia nell'ipotesi delle modifiche che lo studio affidato alla commissione potrà suggerire. Una tale indagine, che dovrà necessariamente partire dall'esame della situazione politica ed economica presente, con particolare riferimento all'esperienza fornitaci dalle regioni a statuto speciale, dovrà estendersi a tutti i problemi giuridici, amministrativi e finanziari strettamente connessi con l'attuazione delle regioni.

A — *Problemi giuridici.* — Quello che s'impone è innanzitutto un riesame delle competenze legislative delle regioni, così come sono previste dalla Costituzione, e una precisazione della estensione e dei limiti delle cosiddette leggi-quadro che verranno emanate dallo Stato.

Infatti ciò che caratterizza specificamente le regioni del nostro ordinamento costituzionale e le distingue dagli altri enti territoriali, anche essi ugualmente provvisti di autonomia, è l'attribuzione ad esse del potere legislativo.

Proclama, a tal riguardo, l'articolo 17 della Costituzione: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni » e fa seguito la elencazione delle materie nelle quali potrà esercitarsi la potestà legislativa delle regioni.

Nell'elencazione sono comprese materie di importanza tutt'altro che trascurabile: vi sono comprese quelle « della polizia locale urbana e rurale »; « della beneficenza pubblica e dell'assistenza sanitaria e ospedaliera »; « della assistenza scolastica »; « dell'urbanistica »; « della caccia »; « della pesca nelle acque interne ».

Quello che immediatamente si rileva dall'esame del testo costituzionale, è che per effetto dell'esplicazione del potere legislativo regionale, si verrebbero ad avere, qualora l'ordinamento regionale venisse attuato, venti distinti complessi normativi e di conseguenza verrebbero a formarsi venti distinti ordinamenti giuridici, di cui gli accennati complessi normativi ne costituirebbero il tessuto connettivo.

Quindi venti diversi ordinamenti, ad esempio, quanto alla « caccia », quanto alla « pesca nelle acque interne »; quanto all'urbanistica, con situazioni che avranno del paradossale.

Ad esempio: la pesca nel lago Maggiore avrà una diversa regolazione a seconda che ci si accosti alla sponda orientale, lombarda, o a quella occidentale, piemontese, con l'effetto di passare, eventualmente dal lecito all'illecito dal permesso al vietato, qualora si varchi la linea ideale di confine tra le due regioni.

Se le regioni venissero attuate nel modo previsto dalla Costituzione, si avrebbe dunque discontinuità di legislazione e ciò con un processo a ritroso dei tempi. Questo mentre la evoluzione degli ordinamenti normativi statali è nel senso della unificazione. Mentre si unifica il diritto cambiario di decine di paesi di vari continenti, mentre si lavora alacremente per l'unificazione del diritto delle obbligazioni e dei contratti e la Comunità europea sollecita i processi di unificazione legislativa in materia societaria, tributaria, ecc.. l'Italia vorrebbe sostituire, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, all'unità legislativa, la frammentazione delle normative, moltiplicando le fonti di produzione.

Ma le perplessità ed i dubbi circa la potestà legislativa riconosciuta alle regioni, riguardano, più che la frammentarietà degli ordinamenti che verrà a risultarne, la validità delle leggi regionali costitutive degli ordinamenti medesimi.

Gli inconvenienti maggiori, infatti, saranno determinati dalla incertezza sulla validità delle leggi regionali, le quali saranno condizionate, per la loro costituzionalità, da tali e tanti vincoli che si può, con tutta sicurezza, affermare che non vi sarà legge regionale a riguardo della quale non potrà porsi una questione di legittimità. Lo stesso articolo 117 della Costituzione, che investe le regioni della potestà legislativa afferma che questa si esercita:

- a) in materie determinate;
- b) nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato;
- c) a condizione che non contrasti con l'interesse nazionale;
- d) a condizione che non contrasti con l'interesse di altre regioni.

Inoltre va necessariamente rilevato che le leggi regionali devono altresì non contrastare con le leggi costituzionali della Repubblica.

I limiti e le condizioni così poste metteranno in condizione di impugnabilità tutte le leggi regionali.

Questa non è un'osservazione priva di fondamento, essa trova riscontro nel fatto che una percentuale altissima delle leggi approvate dalle regioni a statuto speciale è stata ed è oggetto di giudizio di legittimità innanzi alla Corte costituzionale e la potestà legislativa delle regioni a statuto speciale è ben altrimenti guarentigata di quanto non lo sia quella delle regioni a statuto ordinario.

Ma la questione che sicuramente si rivelerà feconda di questioni di legittimità è quella riguardante la prescritta osservanza, da parte delle regioni, dei « limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ».

La competenza legislativa tra Stato e regioni è infatti così ripartita: al primo la determinazione dei « Principi fondamentali », alle seconde la normazione dettagliata di merito nell'ambito e nel rispetto di quei principi.

La legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, nel regolare le condizioni per l'esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni ha, nell'articolo 9 testualmente disposto: « Il consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'articolo 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale ».

Appare chiaro, quindi, che se non verranno ulteriormente precisati limiti e la estensione delle cosiddette leggi quadro o cornici, emanate dallo Stato e contenenti i « principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale », sarà molto ampia la possibilità di conflitto tra la potestà normativa dello Stato e quella della regione.

Lo Stato potrebbe addurre la violazione dei principi fondamentali, che, soprattutto in alcune materie, è estremamente difficile enunciare prescindendo dalla regolamentazione di merito spettante alle regioni. Le regioni, d'altro canto, potrebbero addurre lo sconfinamento dello Stato e la invasione dell'area riservata ad esse.

Le leggi cornici, emanate dallo Stato, potranno quindi provocare una serie di contrasti e potrebbero venire assoggettate frequentemente al vaglio di costituzionalità soprattutto sotto il profilo della « specificità » la quale, se eccessiva, finirebbe con l'incidere,

quasi annullandola, sulla autonomia legislativa regionale.

Dovrà quindi essere precisato il limite di tali leggi cornici le quali, pur potendo dettare principi, non potranno altresì scendere alla specificazione dei principi medesimi da degradare le leggi regionali.

È appena il caso di aggiungere che, quanto più particolareggiate saranno le leggi quadro, tanto minore sarà il rischio che la legge regionale risulti illegittima per inosservanza del limite posto dalla legge statale. Rischio che, invece, sarà tanto maggiore quanto più ampio sarà il campo lasciato libero alla scelta del legislatore regionale, per essere la legge quadro troppo generica.

Inoltre, queste leggi cornici dovranno essere uniformi per tutte le regioni o è possibile che esse varino da regione a regione?

Anche a tal riguardo appare più che necessaria una precisazione legislativa al fine di evitare pericolosi contrasti e difformità.

Comunque, quello che si può affermare con certezza è che, qualora le regioni venissero attuate nel modo previsto dalla Costituzione, la potestà legislativa di queste darebbe vita a questioni di costituzionalità in numero rilevante.

Oggi, con sole cinque regioni in attività di produzione legislativa le questioni di costituzionalità che approdano al banco della Corte costituzionale sono nell'ordine delle centinaia. Quante saranno quando le regioni legiferanti saranno venti, ed avremo, in più, le leggi cornice pronte ad offrire argomenti per dubitare della legittimità delle leggi regionali?

E potrà la Corte costituzionale, così come è formata, con i suoi quindici giudici, far fronte ad un compito di tanta mole? O dovrà, la Corte, moltiplicarsi nei suoi componenti, articolarsi in più sezioni, con tutte le pericolose conseguenze che andrebbero a derivarne?

**B - Problemi amministrativi.** - Il problema della istituzione dell'ordinamento regionale investe anche e soprattutto quello della riforma della pubblica amministrazione sotto molteplici aspetti e soprattutto riguardo al decentramento amministrativo.

Si prospetta quindi la necessità di un esame approfondito del problema dei limiti, delle competenze, dell'inserimento delle funzioni regionali nell'ambito dei poteri dello Stato, dei rapporti tra le regioni e l'autorità centrale e tra le regioni e gli altri enti locali, della revisione dei territori regionali secondo criteri di omogeneità economica e sociale e

infine dei modi per garantire che le regioni non ripetano i disastrosi errori del centralismo burocratico delle già esistenti regioni a statuto speciale.

Il problema quindi è quello di studiare il modo di evitare duplicazioni e conflitti di competenze, definendo *a priori* in modo preciso compiti ed attribuzioni dello Stato e delle regioni.

Ma è legittimo chiedersi, guardando alla esperienza determinante delle regioni a statuto speciale se sia effettivamente possibile evitare una duplicazione di uffici e una sovrapposizione di competenza.

Se partiamo dall'esperienza delle suddette regioni a statuto speciale c'è piuttosto da credere che l'attribuzione alle regioni dei compiti ad esse riservati dalla Costituzione, lungi dall'andare di pari passo con la rinuncia a quei medesimi compiti da parte dello Stato, darà origine ad una sovrapposizione di competenze e ad una conseguente ulteriore complicazione e rallentamento dell'attività amministrativa.

Vediamo ad esempio quello che avviene in Sicilia. Lo statuto della Regione siciliana prevede, come è noto, tra le competenze esclusive della regione quella relativa all'amministrazione locale (comuni e province). Scopo di tale attribuzione era quello di creare una amministrazione locale più efficiente e libera dagli eccessivi controlli dell'autorità governativa. Quello che invece è accaduto è esattamente il contrario: non solo i controlli dall'autorità governativa rappresentata dai prefetti non sono stati aboliti, ma ad essi si sono aggiunti, per le materie non più di competenza statale, quelli della regione, creandosi così un tipico caso di duplicazione di competenze.

In pratica, quindi, avviene che le delibere dei comuni, invece che al solo controllo prefettizio, come nelle altre parti d'Italia, vengono sottoposte anche all'esame di una « commissione provinciale di controllo formata in prevalenza da rappresentanti della regione, e che agisce nell'ambito di quei liberi consorsi di comuni » che in Sicilia avrebbero dovuto sostituire (ma ancora non l'hanno fatto) le vecchie province. Inoltre, sempre alla luce dell'esperienza delle regioni esistenti, si deve ritenere del tutto illusorio che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario permetterà economie di personale statale, in conseguenza della assunzione, da parte di quest'ultima, di alcuni compiti oggi spettanti allo Stato.

Infatti, si sa per esperienza, che la creazione di un ente periferico comporta automa-

ticamente quella di un parallelo ente o ufficio centrale che col primo tenga i necessari collegamenti. In ogni Ministero, quindi, dovrà essere creato un ufficio per i collegamenti con le regioni. Inoltre sarà necessario controllare in qualche modo il funzionamento delle amministrazioni regionali di nuova costituzione, rivederne i bilanci, amministrarne il personale ecc. e tutto ciò richiederà un aumento, e anche ragguardevole, e non una diminuzione, degli organici dei vari Ministeri. In definitiva quindi, la burocrazia regionale finirà per sovrapporsi o quanto meno per aggiungersi a quella statale, e le regioni finiranno per costituire un diaframma in più e del tutto inutile, tra il cittadino e lo Stato.

Inoltre non può neppure essere trascurato il fatto che se le regioni a statuto ordinario dovessero essere istituite si verrebbe ad assistere alla nascita e alla crescita di numerosi « enti pubblici regionali ».

La certezza che ciò avverrà viene sempre dagli esempi che ci vengono offerti dalle regioni a statuto speciale. Anche a questo riguardo la Sicilia è la più istruttiva.

La Regione siciliana, infatti, ha dato vita ad un numero cospicuo di « Enti regionali ». Basti qui ricordare l'ESCAL (Ente siciliano per le case dei lavoratori), l'AST (Azienda siciliana trasporti), l'ESE (Ente siciliano di elettricità), l'EMS (Ente minerario siciliano), l'ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale), SOFIS (Società finanziaria siciliana). Tutti enti questi che in via di principio avrebbero dovuto rappresentare, ciascuno in un settore importante della vita economica regionale, la rottura di un secolare stato d'immobilismo, l'elemento incentivo a nuove più diffuse iniziative. La realtà invece ha dimostrato che essi sono serviti per creare posti di sottogoverno a disposizione delle classi politiche che si avvicendano nel governo della regione ed assorbire somme naturali di denaro con risultati che in alcuni casi sono stati semplicemente disastrosi.

Per quel che attiene invece ai rapporti tra le regioni e gli altri enti territoriali, dall'esame del testo costituzionale si rileva che: « La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province ed ai comuni o ad altri enti locali e valendosi dei loro uffici ».

La regione, quindi, così come viene inquadrata dalla nostra Costituzione dovrebbe costituire un organismo equilibratore, coordinatore, incentivatore, dotato di potere di governo, inteso questo come potere d'indirizzo di carattere generale, ma che agisce attraverso

so gli strumenti operativi e nei rispettivi ambiti, decisionali degli enti locali.

Se i nuovi organismi regionali dovranno quindi svolgere la loro opera prevalentemente attraverso comuni e province quella che si impone anzitutto è una profonda riforma organizzativa nella struttura e nelle attribuzioni di funzioni degli enti locali.

In particolare devono essere presi in esame i poteri dei comuni, anche agli effetti di un dimensionamento degli stessi, poiché, così come per la soluzione di certi problemi si richiede il livello interprovinciale o regionale, per la soluzione di certi altri problemi la cui soluzione è oggi demandata ai comuni, il livello comunale appare insufficiente, mentre sarebbe adeguato quello provinciale.

Per quel che concerne le province, invece, si deve considerare necessaria una analisi precisa del ruolo che queste saranno chiamate a sostenere qualora venisse attuato il nuovo ordinamento regionale, soprattutto perché nelle regioni a statuto speciale, attualmente vigenti, esse hanno assunto posizioni diverse.

La regione, infatti, dove è stata creata, ha raggiunto forme e natura talmente divergenti da creare talvolta una coesistenza e una collaborazione con la provincia e tal'altra, invece, giungendo fino ad assorbire la provincia stessa e sostanzialmente a sopprimerla.

Punti massimi di divergenza troviamo tra la Regione siciliana e la Regione Trentino-Alto Adige. Nella Regione siciliana la provincia è stata completamente soffocata dallo strapotere della regione, mentre nella Regione Trentino-Alto Adige la provincia ha assunto un'importanza di gran lunga maggiore di quella che aveva in precedenza, fino ad assumere, per delega della regione stessa, perfino funzioni legislative.

La Regione siciliana, sopprimendo sostanzialmente le province ed avocando a sé alcuni poteri dell'amministrazione centrale si è attribuita una pressoché assoluta autonomia erigendosi a Stato nello Stato e creando una pericolosa situazione di isolazionismo in contrapposto alla Regione Trentino-Alto Adige che ha attuato un decentramento atto a costituire una migliore e più efficace organizzazione amministrativa maggiormente idonea alla soddisfazione degli interessi della comunità.

Inoltre quello che s'impone è lo studio e l'indicazione delle circoscrizioni regionali in modo più rispondente alle trasformazioni economico-sociali in esse verificatesi.

L'attuale delimitazione delle regioni, infatti, discende da condizioni geografiche del

tutto convenzionali, che non hanno riscontro in condizioni di omogeneità economica, organizzativa, sociale.

Alcune regioni sono costituite artificialmente, per ragioni puramente politiche, mettendo insieme, sotto la stessa amministrazione, zone diverse che nulla hanno in comune e i cui problemi sono diversissimi, come il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. Lo stesso errore si ripeterebbe se venissero attuate le regioni a statuto ordinario, le quali presentano varietà di aspetti, di organizzazione economica e sociale e quindi di problemi.

Per esempio, considerando la Lombardia, basti pensare alle differenze fra la parte settentrionale, altamente industrializzata e quella meridionale prevalentemente agricola. Ora, appare chiaro che una regione ad aspetti così vari, presenta problemi diversissimi da provincia a provincia e quindi mal si presta ad essere governata con criteri uniformi.

Per contro si troveranno zone affini in regioni diverse e quindi analoghi problemi, che però verranno trattati in modo diverso a seconda della colorazione politica dei rispettivi consigli regionali.

È quindi facile prevedere che da tale situazione non può non nascere una grande confusione, ed un enorme sperpero di energie e di denaro.

*C - Problemi finanziari.* - Non meno importante, altresì, si deve considerare lo studio degli innumerevoli problemi finanziari connessi con l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

Senza un'adeguata formulazione dell'aspetto finanziario, infatti, l'ente regione non può essere realisticamente esteso a tutto il paese.

Ancora una volta non sembra superfluo esaminare quello che è accaduto nelle regioni a statuto speciale.

Quello che si rileva è che di fatto queste regioni, per le quali al pari delle altre la Costituzione prevede non solo quote di tributi erariali e contributi ma anche imposte proprie, si sono messe a carico dello Stato.

Il gettito dei tributi regionali è stato nel 1965 di 1,7 miliardi (contro 192,5 dati dallo Stato) e nel 1966 di 2,5 (su 251 di entrate effettive).

Le regioni a statuto speciale, in definitiva, non sono divenute altro che meccanismi per pompare denari dal centro. Ad esse si è retrocesso in genere fino al 90 per cento dei

maggiori tributi erariali, con aggiunta di contributi e programmi a carico statale.

Tali contributi hanno permesso a qualche regione di svolgere una politica di superincentivi ad attività sovente antieconomiche, di dare generosi aiuti ad iniziative di prestigio che neppure le zone più ricche possono permettersi e di moltiplicare (come abbiamo visto) gli enti più o meno parassitari.

Ora, appare ovvio che un siffatto seducente programma sia, dinanzi alla estensione regionale, negli intendimenti delle altre regioni depresse del sud e del centro, nonché delle zone montane e comunque depresse delle regioni del nord.

Il confronto infatti è di troppa evidenza.

La Sicilia, grazie ai tributi retrocessi e ai contributi (e continuando a fruire della Cassa per il mezzogiorno, dei bilanci dei ministeri e dei piani nazionali) ha disposto e dispone di mezzi ingenti.

Come può essere rifiutato un uguale trattamento, appena oltre lo Stretto, a regioni non meno depresse e bisognose come la Calabria, la Lucania e il Molise?

Anche al nord, per esempio, nel pur prospero Piemonte, intere vallate alpine sono tormentate dalla depressione: reddito minimo e carenza di essenziali opere pubbliche, da cui deriva un accentuato spopolamento, mentre, appena oltre il Gran Paradiso, la regione Valle d'Aosta può svolgere con ampi mezzi buoni programmi di opere e di sviluppo economico-turistico.

Parecchie regioni sperano quindi, con l'estensione a tutto il territorio dell'ordinamento regionale, di fruire dei contributi di solidarietà e tutte quante contano su un largo rilascio di tributi erariali, paragonabile a quello goduto dalle regioni esistenti, onde poter svolgere attività e programmi di analoga entità. Inoltre le regioni a statuto speciale hanno ampiamente dimostrato quanto sia falso l'assunto che i nuovi organismi regionali, avvalendosi per il proprio funzionamento di personale trasferito alle loro dipendenze dello Stato, le province, i comuni, non verrebbero a sostenere una spesa superiore alle spese cumulative che oggi per tale personale sostengono lo Stato, le province, i comuni.

Per la Regione siciliana inizialmente le previsioni degli esperti limitavano a 400 circa il numero dei dipendenti regionali, per la massima parte distaccati dall'amministrazione dello Stato.

Oggi non è possibile conoscere con esattezza quanti sono i dipendenti di tale regione.

Dalla *Gazzetta Ufficiale Regionale* del luglio 1962, risulta che i dipendenti della regione erano in quell'anno ben 5.546. Da allora le assunzioni, in aggiunta al ristretto numero di funzionari statali distaccati, sono state fatte in grande abbondanza e sono avvenute per « chiamata » anziché per concorso.

Attualmente, secondo calcoli ufficiosi, i dipendenti regionali in servizio si aggirerebbero sulle 7.000 unità.

È evidente che questa imponente massa di personale costa enormemente alla regione, incidendo in modo sensibile sul bilancio della medesima. Ciò tanto più che tale personale gode di un trattamento economico più elevato in media del 25 per cento rispetto a quello del personale statale e di un trattamento di quiescenza che raggiunge il 100 per cento di tutti gli assegni del servizio attivo.

Ma guardiamo anche a quello che succede nella Regione Trentino-Alto Adige, la quale viene portata come esempio di una buona amministrazione.

Il bilancio 1962 della Regione Trentino-Alto Adige reca: 1.203 unità nei ruoli del personale regionale, 127 funzionari comandati. Anche a non voler tenere conto dei funzionari fuori ruolo, che notoriamente sono molte centinaia, si raggiunge una spesa, per il solo personale, che si aggira sui 1.600, 1.700 milioni annui.

Comunque il numero dei funzionari e impiegati per una regione di 800.000 abitanti è tale da indicare chiaramente che le regioni a statuto ordinario (14 regioni con 42 milioni di abitanti - 3 milioni di abitanti in media per regione) non potranno certamente funzionare con il solo personale che ad esse sarà trasferito dallo Stato, dai comuni e dalle province.

Quello che si è verificato quindi è un imponente aumento di personale nelle regioni, senza che nello stesso tempo il corrispondente personale dello Stato, delle province e dei comuni sia diminuito di neppure una unità.

Tutti i problemi sopra delineati, connessi con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, postulano l'esigenza di uno studio serio e approfondito. L'indagine dovrà essere infatti minuta, ampia e complessa e pertanto proprio per poter superare tali difficoltà è stato previsto di dare alla Commissione il termine di un anno per presentare in Parlamento la relazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta con i seguenti scopi:

a) accertamento della situazione finanziaria dei comuni e delle province e indicazione delle cause alle quali può essere fatta risalire la difficile situazione finanziaria e debitoria di detti enti locali;

b) accertamento critico dei compiti assegnati per legge ai comuni ed alle province e di quelli che i medesimi enti hanno ritenuto di dover volontariamente assumere nonché dei modi con cui i compiti stessi sono stati adempiuti;

c) valutazione dell'adeguatezza dell'attuale struttura dei comuni e delle province nonché dei compiti dagli stessi espletati alle necessità ed alle trasformazioni economico-sociali in atto;

d) individuazione delle attribuzioni dei comuni e delle province che comportano l'esercizio di funzioni e servizi di interesse eminentemente locale e di quelle che meglio possono essere disimpegnate dallo Stato o da altri enti con una più ampia visione degli interessi generali;

e) esame della disciplina legislativa dei comuni e delle province, con particolare riguardo alla loro struttura organica ed in riferimento alla popolazione amministrata, al fine di indicare eventuali proposte di modifica e forme adeguate di decentramento;

f) indicazione delle riforme necessarie per il risanamento della situazione finanziaria e debitoria dei comuni e delle province e per l'adeguamento delle risorse finanziarie di detti enti ai compiti che si riconoscono di dover loro riservare per il soddisfacimento dei bisogni pubblici locali.

### ART. 2.

La Commissione dovrà inoltre esaminare i problemi che riguardano:

a) le regioni a statuto speciale;

b) l'eventuale attuazione delle regioni a statuto ordinario sia nell'ipotesi di una loro realizzazione in conformità del titolo V della Costituzione, sia nell'ipotesi di modificazioni che lo studio affidato alla Commissione potrà suggerire e sia infine nell'ipotesi della sostituzione dell'istituto regionale con altre valide forme di autonomia e di decentramento.

ART. 3.

Nei riguardi delle regioni la Commissione dovrà in particolare:

a) esaminare le modifiche da introdurre nella loro struttura e nei loro confini in base ai cambiamenti ritenuti necessari nelle loro funzioni;

b) esaminare e precisare le competenze legislative secondarie da attribuire alle regioni a statuto ordinario;

c) precisare inoltre i limiti e la estensione delle cosiddette leggi cornice, che dovrebbero essere emanate dallo Stato in base all'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e a cui le regioni, nell'esplicazione della loro potestà normativa, dovranno uniformarsi;

d) esaminare le articolazioni e le competenze amministrative che in pratica le regioni dovrebbero avere nel quadro generale dello Stato e in particolare i problemi connessi con il passaggio di funzioni e di personale dalla amministrazione centrale e periferica dello Stato a quella regionale;

e) esaminare il coordinamento dei nuovi organismi regionali con l'attività e l'organizzazione degli enti autarchici territoriali già esistenti (province e comuni) e se si debba procedere a qualche revisione costituzionale, al fine di evitare qualunque duplicazione di enti, uffici, competenze e conseguentemente di costi soprattutto al fine di evitare che venga ad aggravarsi la già pesante situazione debitoria degli enti locali;

f) esaminare i problemi finanziari connessi con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e in particolare i problemi relativi al coordinamento finanziario fra regioni e enti locali.

ART. 4.

A conclusione delle indagini sopra elencate la Commissione dovrà indicare:

a) come meglio ripartire i compiti di accertata necessità e organizzare i rapporti fra lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province e i comuni;

b) come meglio organizzare, in relazione a ciò, la finanza statale e locali e i loro rapporti.

ART. 5.

La Commissione è composta di 15 deputati e 15 senatori scelti risnettivamente dal

Presidente della Camera e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari.

ART. 6.

Per l'esecuzione del suo mandato la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

La relazione della Commissione dovrà essere presentata alla Camera ed al Senato entro un anno dalla nomina della Commissione stessa.

ART. 7.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato.

ART. 8.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.