

Raramente un uomo politico, e tanto meno un uomo di governo ha il coraggio di mettere per iscritto quello che pensa realmente e le sue reazioni ai fatti che gli accadono attorno.

È una operazione difficile e che può riuscire anche pericoloso per colui che lo fa, ma che può rivelare la bravura e l'onestà di chi ha il coraggio di prendere una tale decisione.

I "ricordi" scritti da Eugenio Gatto, già ministro per l'attuazione dell'ordinamento regionale, appaiono di estremo interesse per conoscere realmente quella che è, la storia delle Regioni, i problemi e le ansie che hanno accompagnato la loro nascita e avere l'esatta misura delle attese di quel tempo, per poter confrontarle con le realizzazioni di oggi e trarne un giudizio. Serve anche per vedere lo sviluppo che l'idea regionale ha avuto in questi anni e la sua evoluzione nel campo legislativo delle varie regioni.



Consiglio regionale del Veneto



Giunta Regionale del Veneto

EUGENIO GATTO - COME NACQUERO LE REGIONI

EUGENIO GATTO

COME NACQUERO  
LE REGIONI



Eugenio Gatto, nato a Zenson di Piave (TV) il 22-10-1911. Avvocato.

Fu membro del CLNP di Venezia, che fu costituito nel suo studio. Partecipò alla Resistenza e alle trattative di resa dei fascisti e dei tedeschi a Venezia.

Fu commissario agli Interni e alla Giustizia nel CLNRV. Fra gli altri incarichi fu membro del Consiglio nazionale dei giuristi cattolici e del Consiglio d'amministrazione del Delta Padano, Presidente della Azienda autonoma di soggiorno e turismo di Jesolo, consigliere comunale di Cavarzere e Venezia.

Deputato nella I-II-III legislatura e Senatore nella IV-V-VI, Sottosegretario ai Ministeri dell'Industria Commercio e Artigianato, delle Partecipazioni Statali e del Tesoro e Ministro per la riforma della Pubblica Amministrazione e per l'attuazione delle Regioni.

## Come nacquero le Regioni





Giunta Regionale del Veneto

1978

**EUGENIO GATTO**

**COME NACQUERO  
LE REGIONI**



Consiglio regionale del Veneto

Ristampa anastatica realizzata a cura del Consiglio regionale del Veneto nell'ambito delle iniziative per la celebrazione del cinquantenario della nascita delle regioni.

Collana di saggi e ricerche di interesse regionale  
© 1978 by Giunta Regionale del Veneto

I edizione dicembre 1978

Ristampa anastatica dicembre 2019  
Impresso da La Grafica & Stampa Editrice srl di Vicenza

## Prefazione alla ristampa anastatica

Il 2020 è alle porte. Ancora qualche mese, e le Regioni ordinarie compiranno cinquant'anni. Le condizioni di salute non sono delle migliori. Grava su di esse un numero considerevole di incompiute. Modesti i trasferimenti di funzioni all'origine; di un certo rilievo alla metà degli anni '70 e '90 del secolo scorso; dilatati sul piano costituzionale nel 2001, ma non su quello della normazione ordinaria. Prive di una reale autonomia finanziaria; men che meno di una autonomia impositiva, la sola in grado di attivare, nella direzione della responsabilità, il rapporto rappresentanti-rappresentati.

È una sintesi approssimativa, che riguarda questo versante particolare delle istituzioni, bisognoso di una efficienza realizzata attraverso la partecipazione. Non a caso, il Costituente aveva concepito le Regioni come il livello di governo in grado di generare un profondo rinnovamento della società e delle relative decisioni politiche. Alle dottrine dello Stato di stampo autoritario avrebbero dovuto succedere concezioni del potere incentrate sulla persona: ai sensi di ciò che stabilisce, con una prosa emozionante,

l'art. 2 Cost., secondo il quale "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

È il caposaldo dell'intero sistema. Precede, non a caso, la disposizione sull'eguaglianza (art. 3) e pure quella relativa al pluralismo (art. 5), la cui declinazione in concreto - per carenze culturali di base e una ottusa vocazione al formalismo, che ha fatto dell'unità non un valore, ma un mito, contraddetto dai fatti - ha finito per assumere l'evidenza del letto di Procuste. Così, l'uniformità ha occupato il campo, dando vita a veri e propri mostri, che discriminano persone e collettività: la linearità, la spesa storica, l'irresponsabilità, che - nel loro insieme - hanno provocato l'esatto contrario di ciò che voleva il Costituente: buon governo e buona amministrazione, come prescrive l'art. 97.

Dal legislatore nazionale è venuto, dunque, ben poco. E la situazione odierna è tanto più grave, in quanto le difficoltà in cui versa il Paese esigerebbero pronti, attenti, rigorosi interventi innovatori. Insomma, che si riprendesse in mano, con serietà, il risalente adagio *Le Regioni per la riforma dello Stato*, dopo aver meditato su cinque decenni di regionalismo ordinario, sui suoi caratteri, sui relativi limiti, alla luce delle attese di una moltitudine di persone, famiglie e imprese, le quali hanno abbandonato, da tempo, la prospettiva di chi aveva fiducia nel futuro.

È qui che entra in gioco la *memoria*: se privi, è un procedere a fari spenti, alla cieca, come sta accadendo da tempo, perché sono venuti meno pensiero e capacità di riflessione. Non sono sufficienti le categorie giuridiche: né quelle del passato, né quelle, meno esaltanti, del presente.

Pluralismo e autonomia non si impongono a forza di definizioni. Contano i retropensieri, le concezioni di fondo di natura prevalentemente carsica. Possono produrre esiti istituzionali coerenti con il proprio tempo idee grandi, all'interno delle quali, per così dire, si annida il futuro. Ci si dovrebbe esprimere - dopo aver riflettuto - con parole, del genere di quelle proferite da Claudio Magris, secondo il quale non si può prescindere dalla cultura: là dove "cultura significa sempre pensare e sentire in grande, avere il senso dell'unità al di sopra delle differenze, rendersi conto che l'amore per il paesaggio che si vede dalla propria finestra è vivo solo se si apre al confronto col mondo, se si inserisce spontaneamente in una realtà più grande, come l'onda nel mare e l'albero nel bosco".

La Regione del Veneto ha chiesto di avvalersi di quanto previsto dall'art. 116, 3° co., Cost., novellato nel 2001: si tratta dell'autonomia differenziata. Ha dalla sua parte il consenso espresso dei Veneti, dato il 22 ottobre 2017, dopo il via libera della Corte costituzionale (sent. n. 118/2015). Chi obietta, ignora un'infinità di cose: a cominciare da quel che è accaduto all'inizio, nel corso della prima legislatura 1970-1975. Questo libro può essere d'aiuto, per evitare banalità e gravi equivoci, che impediscono, ormai quotidianamente, di cogliere - sono le parole del Presidente emerito della Corte costituzionale Paolo Grossi - "la dimensione costituzionale della convivenza" e "lo spontaneo ordinamento del corpo sociale".

Mario Bertolissi



## Presentazione

*La storia del sorgere delle Regioni, come qualunque altra storia, può essere scritta in tanti modi.*

*Chi ha accettato il compito di presentare questo volume, avendo in parte contribuito a costruirne il modello, sia che le sue soluzioni siano poi state accolte, sia che esse abbiano servito come tema di discussione, avrebbe scritto una storia del farsi del contenuto della legislazione regionale tenendo presente il fatto che le Regioni sono nate attraverso un continuo arricchimento di apporti di carattere prevalentemente tecnico-giuridico, ma anche, e soprattutto agli inizi, di carattere storico-politico.*

*Una storia, dunque, complessa dove neppure lo sviluppo del pensiero di quanti concorsero alla sua delineazione, potrebbe essere sufficiente.*

*Ma, poi, una storia siffatta sarebbe stata possibile? Intanto, forse, l'avvenimento è troppo recente perché si possa avere un punto di vista abbastanza distaccato, dovesse essa essere la storia del contributo del singolo studioso (ché anche egli ha bisogno di ripensare alla propria evoluzione dopo aver raggiunto il porto della quiete), sia, an-*



*cor meno, la storia complessiva, dove occorrerebbe saper individuare oltre allo svolgimento di un filo conduttore, l'integrarsi in esso dei singoli apporti e, per di più, le motivazioni, anche se talora inconscie, delle varie prese di posizione. E, soprattutto perché quella storia non potrebbe consistere nella ricostruzione di un puro fenomeno scientifico, come avvenne per il noto lavoro del Vitta, ma dovrebbe ripercorrere gli atteggiamenti di un fenomeno prevalentemente politico.*

*Sarebbe, in altre parole, non la storia di una idea ma la storia del farsi di una realtà. Perché, in effetti, il regionalismo in Italia è stata una specie di creazione spontanea o, se si vuole, di recita a soggetto; priva di un preordinato copione, come sfortunatamente troppe volte avviene ancora da noi per ogni tema politico; una specie di commedia dell'arte che non ha ancora trovato la critica costruttiva di un Goldoni.*

*E, mentre da un lato, quella che si suole chiamare la dottrina, interveniva nel discorso con sufficiente coerenza individuale, l'assetto definitivo del problema non fu dato da una discussione che vedesse i politici impegnati a trasformare i suggerimenti tecnici in una ordinata normativa.*

*Alle Regioni si giunse senza un disegno, come se il tessitore potesse costruire la sua tela affidandosi a scampoli di fili, di diverso spessore e di diverso colore.*

*Ma tant'è: noi non abbiamo ancora superato la fase della improvvisazione politica, e il compromesso che è sempre alla base di ogni soluzione, non è un compromesso che si armonizzi con il sistema; il più delle volte è un compromesso su singoli aspetti che rispetto ai problemi si sogliono chiamare qualificanti ma sono, in effetti, dequalificanti. E lo sono proprio perché costituiscono dei punti di*

*smagliatura rispetto a quel minimo progettuale sul quale ordinariamente si lavora.*

*Tutto ciò è ancora più evidente nel caso delle Regioni che sono sorte senza uno schema preordinato, senza un progetto (che altrove è spesso opera di commissioni ad hoc fatte di veri esperti, di cui si rispettano le conclusioni nella misura in cui se ne rispettano i componenti), anche se varie commissioni si sono succedute, ma nominate più allo scopo di ritardare la soluzione del problema che di credere nei loro lavori. Il che, ahimè, è caso abbastanza frequente ma non per questo meno deplorabile, e soprattutto lo è in presenza di un fatto così centrale nel nostro ordinamento come l'introduzione delle Regioni.*

*E anche questo potrebbe essere un profilo da tenere presente nella loro storia, un profilo, dovrei dire, di « scienza della legislazione ».*

*Perché varrebbe la pena di richiamare l'attenzione proprio su questo fatto: che la politica non può più essere oggetto di improvvisazioni, di sentimenti o di risentimenti, ma deve tendere a diventare l'apprezzamento di risultanze obbiettive e obbiettivamente valutate.*

*Che cosa si sapeva degli effetti che avrebbe potuto produrre l'introduzione delle Regioni? Poco o niente si sapeva quanto all'effetto di questo innesto nel vecchio tronco statuale e, tanto meno, sugli altri pure annosi rami del tronco; poco o nulla si sapeva di tutto ciò che sa il contadino quando procede ai suoi innesti: la luna, la stagione, la qualità del frutto che vuole ottenere.*

*Le Regioni si fecero, e fortunatamente si fecero, non solo perché si volle farle, ma perché non era più possibile non farle.*

*La spinta che veniva dal basso e che era motivata dal*

*grado di inefficienza del vecchio ordinamento, come dal rinvigorirsi delle richieste di sempre più ampia partecipazione democratica al fatto del governo, fu la vera volontà politica determinante.*

*Gli aggiustamenti al sistema di cui siamo ora spettatori ma, soprattutto, le deficienze del sistema e, diciamo pure, le crisi di incertezza dovute sia all'eccesso come al difetto di azione, le storture nelle strutture amministrative, la perdita di valori della concezione della Regione come ente di programmazione per approdare a un primo infausto accentramento burocratico, tutto ciò è da ascrivere non a necessità della vita, ma ad imprevidenza del legislatore.*

*Le Regioni non dovevano sorgere come sono sorte: esse dovevano essere l'opera di una costituente minore che avrebbe dovuto rappresentare sì gli interessi della organizzazione centralizzata ma, al tempo stesso, quelle spinte di democrazia partecipativa di cui si è detto.*

*Viene ora la voce di un protagonista, se non proprio del protagonista, a confermare, indirettamente, queste osservazioni.*

*Nelle sue pagine tutta questa storia non è certo delineata, ma chi legge attraverso l'orditura non può non vedere il confluire di tutti questi elementi.*

*L'Autore, che fu ministro per l'attuazione dell'ordinamento regionale, ci racconta la « sua » storia, ma essa non è tanto diversa da quella cui qui ho accennato.*

*Certo non è la storia degli approdi dottrinali, non è neppure una storia critica della storia: è il resoconto esatto di chi ha avuto la ventura, e quale ventura, di fare le Regioni dal nulla. Proprio dal nulla, come dal nulla si faceva la commedia dell'arte; e infatti, il racconto ci fa vedere come si sono svolte le cose dietro la scena, come gli attori*

*siano stati spinti sul palcoscenico, come ad essi siano state suggerite le battute fondamentali, come l'intreccio si sia svolto, appunto, senza un copione, ma secondo un autentico filo conduttore.*

*Sicché il risultato del libro sta nel dirci proprio che un filo conduttore esisteva ed esisteva, lucido, coerente, intelligente, nella mente del Ministro.*

*Nelle difficoltà in cui egli si è trovato, nelle spinte e controspinte che tentavano di farlo deviare dalla strada che si era segnata, mai egli ha ceduto, ed il libro di ciò è testimonianza, vorrei dire, perfino umile nella misura in cui essa è profondamente consapevole; ma anche testimonianza di una dirittura morale e politica e di una preparazione non comune che ha assommato alla sensibilità del politico la esperienza del tecnico.*

*Perché, in effetti, le Regioni sorsero nel modo migliore in cui, allora, potevano sorgere con un siffatto sistema e senza una previa sufficiente elaborazione, sicché si può dire che, in definitiva, si è realizzato il modello che emergeva mediamente da quella che si suol chiamare « la migliore dottrina » giuridica. La quale, anche essa, non potrebbe dirsi priva di colpa se non fosse ingeneroso addossare a un ristretto manipolo di giuristi la responsabilità di soluzioni che vanno ben oltre il campo del diritto e alle quali occorrerebbe l'apporto di tutte quelle conoscenze che vanno dalla economia alla statistica, dalla scienza delle finanze alla scienza dell'amministrazione e che dovrebbero assommarsi in quella che, con Romagnosi, ho prima chiamato la « scienza della legislazione ».*

*Mi siano consentite due sole cose.*

*La prima riguarda il libro che è di estremo interesse per-*

*ché non solo rivela l'onestà e la bravura di un uomo politico, ma perché rivela anche, al di là della vicenda particolare, il modo di comportamento della classe politica e di quella di governo.*

*La seconda riguarda, invece, la reazione di questo lettore che volentieri presenta il libro.*

*La sua visione del modo di governare (e non è naturalmente una critica al modo con cui ha governato il ministro Gatto, proprio per quello che è stato appena detto) è davvero diversa.*

*Che si possa sperare che confessioni come questa, ché di una confessione si tratta, e altamente meritoria, abbiano a servire a modificare quel modo?*

*Le speranze non vanno mai abbandonate, ma è vero che bisogna aspettarsi anche che esse siano tradite.*

Feliciano Benvenuti

## Premessa

*Poche righe per una specie di prefazione.*

*Quando, nel 1972, non appena lasciato l'incarico di ministro per l'attuazione dell'ordinamento regionale, misi sulla carta questi ricordi, lo svolgersi dei fatti era presente e vivo nella mia memoria.*

*Non ritenni di pubblicare allora lo scritto: le ragioni di tale decisione furono parecchie, ma soprattutto due mi sembrarono decisive:*

*a) non intendevo suscitare polemiche; intendevo – ed intendo – solo scrivere dei ricordi;*

*b) non mi pareva corretta una tale pubblicazione a poca distanza di tempo dalla fine dell'incarico.*

*Quando, ad anni di distanza, mi sono messo a correggere un po' il manoscritto, che era stato redatto di getto, mi sorse un problema: aggiornare la materia o lasciare le cose come erano state scritte?*

*Optai per la seconda soluzione, sia perché intendevo – ed intendo – ricordare i problemi e le ansie di quei giorni, e non fare un saggio sulla attuale situazione delle Regioni, sia perché desidero, al di là di ciò che è stato o non è stato*

*attuato, che ognuno misuri le speranze e le attese di allora con le realizzazioni di oggi, e dia a se stesso un proprio giudizio.*

*Mi posi anche il problema se fare o non fare un capitolo che dicesse il « mio » giudizio di oggi, sulla situazione regionale, ma ho deciso di non farlo: lo scritto deve avere solo riferimento all'ieri, quando le Regioni si fecero e subito dopo, quando esposi i problemi di allora o misi nella carta i miei sentimenti, le mie speranze e le prime delusioni.*

*Ciò che ho scritto può essere documentato attraverso il materiale che inviai alla Presidenza del Consiglio o le lettere che scrissi ai Presidenti del Consiglio (che durante l'arco di tempo in cui si svolsero i fatti narrati furono tre in ordine di tempo: l'on. Mariano Rumor, l'on. Emilio Colombo, l'on. Giulio Andreotti) e altri protagonisti di queste vicende.*

*Qui, nessun giudizio, nessun ringraziamento: i miei sentimenti sono tutti nelle pagine che, spero, vorrete pazientemente leggere. Posso assicurare che, anche dove i ricordi sanno di amaro, non vi è in me risentimento alcuno.*

*Una speranza voglio esprimere: non vi è molto tempo, ma siamo ancora in tempo per rettificare la rotta là dove le cose non sono andate secondo le attese: le Regioni possono essere il grande poker della nostra vita nazionale: non giochiamolo male, credendo che il potere sia tutto.*

*Il potere è come la rosa: ha il profumo che dura lo spazio di un mattino: i suoi petali, sgualciti, finiscono nella pattumiera.*

Eugenio Gatto

## Come sorsero gli uffici della presidenza per l'attuazione dell'ordinamento regionale

Non nego che rimasi un po' male quando il Presidente del Consiglio, on. Rumor, mi telefonò alla sede di Forze Nuove per dirmi che pensava di affidarmi l'incarico d'attuare le Regioni.

Avevo lavorato con molta passione alla riforma della Pubblica Amministrazione ed avevo la convinzione che sarei riuscito a portare a termine il mio mandato. Mi dispiaceva lasciare incompiuto un lavoro al quale mi ero dedicato con entusiasmo.

D'altra parte sapevo che gli amici di Forze Nuove davano molta importanza all'istituto regionale e non mi dispiaceva cimentarmi anche in quel compito: temevo però, come in effetti avvenne, che la riforma della Pubblica Amministrazione che avevo ideato venisse profondamente cambiata.

Risposi al presidente designato che, prima di decidere, desideravo sentire gli amici: cortesemente il presidente Rumor mi disse di telefonargli entro mezz'ora la mia risposta.

Quando però prospettai la questione agli amici di Forze



Nuove, la discussione andò assai più a lungo del previsto, così che, quando telefonai al presidente Rumor che avrei desiderato portare a termine la Riforma della Pubblica Amministrazione, dove stavo terminando il cosiddetto « riassetto » degli Statali e dove speravo, con ulteriori colloqui con le Confederazioni Sindacali e con la Dirstat, di trovare la soluzione anche al problema dei funzionari direttivi per potermi poi dedicare al difficile compito della riorganizzazione dei ministeri, mi sentii rispondere che alla Riforma della Pubblica Amministrazione era stato nominato l'on. Gaspari e che a me era affidato l'incarico d'attuare le Regioni.

Ne fui, ripeto, un po' amareggiato all'inizio, ma mi resi conto dell'importanza e del prestigio del nuovo incarico che mi veniva affidato e mi detti subito ad organizzare gli uffici per iniziare il mio lavoro.

I miei collaboratori non dovevo scegliermeli: essi erano quelli di sempre, quelli che stimavo, che avevano la mia piena fiducia e coi quali ero perfettamente affiatato: funzionari capaci, attivi, amici carissimi ai quali ero e sono affezionato, che mi sono affezionati, e che già da molti anni collaboravano con me nei vari incarichi che mi erano stati affidati.

Capo gabinetto, come al solito, nominai l'ispettore generale capo della Ragioneria dello Stato, dott. Renzo Miconi e a lui, e a tutti i collaboratori, debbo un pubblico riconoscimento per l'attività, la passione, lo spirito di sacrificio e la capacità poste nel loro difficile compito.

Cominciammo veramente dall'anno zero. Non vi era nulla: non uffici, non personale, non attrezzatura: assolutamente niente.

Il Presidente del Consiglio mi disse di creare gli uffici per l'attuazione delle Regioni al Viminale.

Sinceramente non mi era molto gradita tale scelta: mi pareva allora e mi pare tutt'ora che sarebbe stato più opportuna una sede, sia pure modesta, ma autonoma. Mi parve allora, e non nascondo che tale impressione non ho mai perduto, che si fosse voluto porre gli uffici delle Regioni sotto una specie di vigilanza da parte del Ministero dell'Interno.

Debbo dire che tale situazione non ha creato inconveniente alcuno, sia perché non avrei tollerato alcunché, sia perché la signorilità del ministro dell'Interno, on. Restivo, non dette mai occasione acché le mie sensazioni acquistassero consistenza: certo è però, come constatai ed avrò motivo di esporre, che lo stato d'animo verso questo istituto nascento non era dei più favorevoli.

Non risiedendo a Roma e non avendo quindi colà uno studio e non ritenendo di iniziare l'organizzazione degli uffici dall'Albergo S. Chiara dove dormivo, come « prima sede » scelsi gli uffici privati di un mio collaboratore, il prof. Luppino, che aveva uno studio in Via XX Settembre. Lì rimanemmo alcuni giorni – 4 o 5 – di lì iniziammo l'organizzazione degli uffici che sorsero al terzo piano del Palazzo del Viminale, dove vennero messe a disposizione le stanze degli uffici della Direzione Generale degli Affari di Culto.

Dovetti provvedere a tutto ex novo, perché a me vennero lasciate solo le stanze vuote, ed anche queste con una certa fatica per le difficoltà che interponeva il direttore generale per gli Affari di Culto a lasciarle libere, specie la sua stanza, che doveva diventare il mio ufficio: il che alla fine avvenne anche per il cortese aiuto del direttore ge-

nerale, dott. Spasiano, che sovrintendeva al settore del personale, e del capo del gabinetto del ministro degli Interni.

Dovemmo provvedere a tutto, dagli impianti telefonici all'acquisto dei mobili di ufficio.

In breve tempo riuscii, con i miei collaboratori, a mettere in essere degli uffici efficienti, con i servizi necessari, con poco personale, ma qualificato e capace.

Ed ebbi anche le prime polemiche.

Fui accusato di voler fare un Ministero pletorico con molti funzionari, con grandi spese, ecc.: tutte cose errate.

Fino a che ci fui io, i funzionari furono pochi e qualificatissimi.

Quando, dopo aver attuato le Regioni, ho lasciato gli uffici, questi avevano un organico di segreteria che era di una decina di elementi e di poco maggiore era il numero degli addetti al gabinetto: tutti questi dovettero sottoporsi ad un lavoro che non conobbe spesso né orari né festività.

Ho sempre sostenuto che non è necessario un gran numero di funzionari: pochi altamente qualificati sono sufficienti, a mio giudizio, anche ora che so che i compiti degli uffici sono notevolmente cambiati.

Credo che per i vari compiti cui col tempo saranno chiamati sia indispensabile l'unificazione di tutti gli uffici che si occupano delle Regioni e che attualmente si trovano presso il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Gli uffici unificati debbono essere posti sotto la direzione del ministro delegato dal Presidente del Consiglio per le questioni regionali.

Per i vari compiti di tali uffici ritengo sufficienti (compresi anche i servizi più semplici degli uscieri ecc.) una

sessantina di persone: cifra che, detta allora, suscitò infondate polemiche, perché corrispondeva semplicemente al personale degli uffici unificati e non si chiedeva nessun aumento di burocrati, malgrado l'evidente maggior lavoro che il sorgere delle Regioni avrebbe creato.

Altro non ritengo di dover dire circa la costituzione dell'ufficio, se non che i primi tempi non furono facili: fra l'altro mi si dette per il telefono personale un numero che era prima di un ufficio informazioni delle ferrovie; fui per giorni, fino a che non me lo cambiarono, martellato da telefonate di cittadini che mi chiedevano l'orario di partenza dei treni.

Ho la soddisfazione di dire che, quando lasciai l'incarico, chi andava negli uffici delle Regioni non trovava degli uffici lussuosi, ma dignitosi, efficienti, che ricordavano gli uffici privati per il tipo dei mobili, per il poco personale, e, almeno durante la mia permanenza, per la sua efficienza, e che il tutto fu fatto in breve tempo e con minima spesa.



## Prima impostazione del problema regionale

Quando, dopo uno studio accurato della materia, mi resi conto della situazione legislativa riguardante la istituzione della Regione, mi sorsero i primi problemi e dovetti fare le prime scelte.

Era una situazione estremamente difficile.

Le norme costituzionali riflettevano una Italia che non esisteva più. All'atto in cui i costituenti dettarono le norme costituzionali, era appena agli inizi il progresso industriale del nostro Paese: l'Italia era ancora una nazione agricola, con il 53-54% della popolazione lavoratrice dedicata all'agricoltura; non vi era il Mercato Comune Europeo, con le sue fondamentali decisioni in materia di agricoltura; si era ancora fermi al concetto di beneficenza pubblica o privata, e non si era assurti al concetto di sicurezza sociale; nella Costituzione la programmazione non è trattata come un elemento fondamentale della vita nazionale: questi, per indicare solo taluni dei molti aspetti di differenza fra l'Italia che era fotografata nella Costituzione – e cioè l'Italia del 1947 – e l'Italia del 1971 in cui ci si accingeva ad attuare le Regioni.

Né migliore era la situazione in base alla legge 10 febbraio 1953 n. 62 che normalmente veniva chiamata (e noi continueremo a chiamare) « legge Scelba » dal nome del Presidente del Consiglio che la presentò che rifletteva l'umore politico degli anni cinquanta, non certo molto regionalista e con una limitata concezione delle autonomie.

Per attuare le Regioni, nel clima politico del 1971, la legge era più impacciante che facilitante; essa veniva invocata nelle sue varie norme, salvo eccezioni, da coloro che volevano frenare lo spirito regionalistico: era, in una parola, una legge che bisognava in buona parte abrogare se si voleva che l'istituto regionale sorgesse vivo e vitale nel tempo stabilito (d'accordo col Presidente del Consiglio si era infatti, per le ragioni che dirò, assunto l'impegno politico di attuare le Regioni entro il 31.12.1971).

In tale senso feci subito richiesta al Presidente del Consiglio. Purtroppo in questo, come in taluni altri casi, benché io prospettassi le situazioni ed indicassi le soluzioni tempestivamente, non mi si autorizzò a prendere l'iniziativa, sì che il governo fu battuto nel tempo dalle iniziative parlamentari.

Per quanto riguarda la legge Scelba, più volte feci presente con lettera questa esigenza sia al Presidente del Consiglio, on. Rumor, che al suo successore, on. Colombo: inviai pure lo schema di disegno di legge, ma esso non venne mai sottoposto al Consiglio dei Ministri.

La legge Scelba nelle parti superate, venne abrogata con una legge che fu il risultato di iniziative legislative parlamentari presentate dai senatori democristiani (Signorello ed altri) e socialisti (Pieraccini ed altri), e così in questa, come in altre occasioni che esporrò, il Governo perse il merito di una iniziativa che avrebbe potuto essere sua e fargli

acquistare prestigio e maggiore qualificazione politica.

Assieme alla esigenza di superare le difficoltà derivanti da una legislazione arretrata, si presentò subito e fondamentale, per le decisioni da prendere, il seguente interrogativo: come fare le Regioni?

Farle ignorando le varie amministrazioni interessate e inviando i decreti di trasferimento alle Regioni delle materie e del personale, come prescriveva la procedura stabilita dalla legge, prima alle Regioni e poi alla commissione parlamentare, che doveva dare il proprio parere, e quindi, senza alcun accordo con i ministri interessati che dovevano firmarli, portando i detti decreti in Consiglio dei Ministri, e in tale sede affrontare le loro osservazioni giocando sulla speranza che ogni ministro facesse il regionalista a danno degli altri, o invece cercando con essi un sia pur minimo accordo, in modo da non trovarmi in un consiglio dei ministri dove il ministro interessato potesse, in ipotesi, negare la firma al decreto?

Ritenni necessario per portare a termine il mio compito, scegliere la seconda via, pensando che avrei avuto avanti a me il tempo necessario, se la via presa si fosse dimostrata (come si dimostrò) ottimistica, di cambiare rotta e predisporre con i miei mezzi i decreti; e pensando ancora che, qualora tale cambiamento si fosse reso necessario, esso non sarebbe stato attribuibile a mia mancanza di sensibilità verso le amministrazioni interessate, ma alla loro difficoltà o poca volontà di attuare i dettami costituzionali; che quindi un mio mutamento di rotta sarebbe stato giustificato ed avrebbe trovato i consensi sufficienti per portare a termine il lavoro a me affidato.

Così infatti fu.

Cercai quindi in un primo momento, e cioè non appena



mi fu affidato l'incarico, di preparare gli strumenti in accordo o con la collaborazione delle amministrazioni interessate e per questo costituì delle commissioni nelle quali erano presenti i membri delle amministrazioni interessate, oltre a miei collaboratori e ad esperti scelti tra i consiglieri del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti o nel mondo universitario, affidando loro il compito di predisporre le bozze dei decreti di trasferimento delle varie materie e fissando dei termini precisi: mi riservavo naturalmente di mettere a punto dette bozze sotto l'aspetto politico.

Detti in tali occasioni ai miei collaboratori tutte le istruzioni del caso, dicendo loro che intendevo che i decreti recepissero lo spirito autonomistico, che interpretassero la Costituzione secondo lo spirito e le esigenze del 1971, e che tutte le questioni che non trovavano soluzione in una adeguata concezione regionalistica venissero accantonate e mi venissero sottoposte, perché avrei poi provveduto a risolverle. Mi riservai, naturalmente, di essere presente ai lavori delle commissioni.

Chiesi ai ministri competenti di voler partecipare, o delegare persone di loro fiducia, a tali lavori, e fissai alle amministrazioni interessate un termine, invitandole a fornire alle commissioni il materiale di informazione necessario per compiere il loro lavoro.

Questa fu la prima impostazione che detti ai miei lavori, impostazione rispettosa delle varie amministrazioni statali, consapevole della gravità e difficoltà dei problemi da decidere, della complessità delle amministrazioni, della difficoltà di portare a termine un così imponente lavoro se non si fosse avuta la collaborazione delle amministrazioni interessate, o se, almeno, non si fossero messe le Amministrazioni stesse nella situazione di dover rico-

noscere che ogni sforzo era stato fatto per trovare un accordo con esse.

Una tale impostazione – ne ero ben consapevole – si prestava ad una critica che era giustificata: vi erano molte materie che non erano competenza di uno solo, ma di più ministeri.

Così, ad esempio, l'istruzione professionale era di competenza principalmente del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ma di istruzione professionale si occupavano anche all'Agricoltura, alla Pubblica Istruzione ecc.

Il trattare i decreti per ministeri rompeva l'unità delle materie da trasferire.

Decisi però di sopportare tale inevitabile critica e di preparare i decreti per ministeri, proponendomi di rimediare successivamente a tale inconveniente, partendo dalla considerazione che non mi sarebbe stato facile avere per ogni decreto l'assenso preventivo del ministro competente: se per certi decreti avessi dovuto ottenere l'assenso di due o tre o anche più di tre ministri, le cose mi sarebbero state rese enormemente difficili e probabilmente tali decreti non avrebbero avuto possibilità di essere emessi.

E da come i fatti si sono svolti, ho motivo di ritenere di aver preso una saggia decisione.

Questa esposta fu la prima impostazione che detti ai miei lavori. Dirò subito che malgrado le pressioni, gli avvisi, le preghiere, i pubblici discorsi sulle difficoltà che incontravo, non riuscii ad avere dalle amministrazioni la collaborazione necessaria per preparare dei decreti che potessero essere trasmessi alle Regioni per il loro parere: riuscii al massimo ad avere da qualche amministrazione un

materiale informale che poteva utilmente servirmi come erudizione personale.

Fu così che ad un certo momento, quando ritenni che fosse passato un tempo sufficiente perché non si potesse dire che avevo inteso agire senza tenere in dovuto conto il parere delle amministrazioni interessate, ma che invece si dovesse riconoscere che ogni buona volontà da parte mia era stata messa in atto per dare il giusto peso ai vari ministeri; quando ritenni che vi fosse ancora il tempo sufficiente per portare a termine il mio compito, ma nello stesso tempo che a chiunque avesse criticato le mie nuove decisioni avrei potuto dire senza tema di essere smentito che o si faceva come avevo deciso di fare o le Regioni non si sarebbero fatte nei tempi prefissi; quando cioè ritenni che il tempo invano trascorso nella inutile richiesta alle amministrazioni interessate di fare insieme i vari decreti avesse maturato una tale situazione, che diedi istruzioni – come dirò più avanti – ai miei collaboratori di preparare, con la collaborazione di esperti, i decreti di trasferimento alle Regioni delle materie e del personale come previsto dalla Costituzione.

Non furono poche le vicende, né le difficoltà, ma i miei calcoli si dimostrarono esatti e al 31.12.1971 le Regioni erano una realtà nella vita del nostro Paese.

## La campagna elettorale

La campagna elettorale per la nomina dei consiglieri regionali, primo passo per l'attuazione delle Regioni, fu intensa, ma tranquilla.

Essa non disse, in fondo, nulla di nuovo rispetto alla polemica che si era fatta in passato e che era da tempo nuovamente in corso, circa l'istituzione delle Regioni.

Erano conosciuti gli argomenti di coloro che erano contrari all'istituto regionalistico, e che andavano dal timore della rottura del tessuto unitario del nostro Paese, a quello per le maggiori spese pubbliche correnti che l'istituto avrebbe determinato; ed altrettanto conosciuti gli argomenti di coloro che erano favorevoli, sia quelli che avevano riferimento a negare o rapportare a giuste proporzioni i timori espressi dagli avversari, sia quelli positivi a sostegno della sua introduzione.

Su questi ultimi emergevano, accanto alla possibilità della Regione di meglio interpretare nella unità la varietà di costumi ed esigenze delle Regioni italiane, alcuni argomenti, che personalmente ritengo veri, e cioè che si trattava probabilmente di una delle poche possibilità dello

Stato italiano di operare una riforma della Pubblica Amministrazione che la rendesse funzionale; riforma che ormai chiaramente si vede di assai difficile attuazione dal vertice e che costituisce uno dei massimi problemi della vita nazionale; ed ancora che si trattava di una riforma veramente democratica, che avrebbe concesso più larga possibilità di partecipazione popolare alla vita del Paese e che avrebbe, col dare un volto all'autorità, che, lontana e sconosciuta, nel nostro Paese genera tanti sospetti, avviato a soluzione molti dei problemi, anche di natura psicologica, originati dal modo come si era formata l'unità del nostro Paese.

Le elezioni dettero un risultato positivo ed i regionalisti ebbero una maggioranza notevole.

Il paese mostrò in tale occasione il desiderio vivo di una legislazione che potesse meglio adattarsi alla varietà delle situazioni che lo compongono, ma soprattutto dimostrò un grande desiderio di nuovo, di cambiare una situazione politica e burocratica che cominciava a farsi paludosa e pesante.

Fu la speranza, in fondo, la grande molla delle elezioni regionali: attorno alle Regioni la campagna elettorale condensò tanta parte di speranze del Paese, talune con possibilità di realizzarsi in un contesto di Regioni bene amministrate, tal'altre decisamente fuori di ogni possibilità.

Saranno le Regioni rispondere a questa attesa? Saranno pari alle speranze? Saranno troppe le delusioni? Nel momento in cui scriviamo queste righe, ancora troppo poco è il tempo trascorso per dare un giudizio definitivo, ma certo, accanto a Regioni che fanno bene sperare, altre ve ne sono che hanno avuto un difficile decollo o che mostrano incertezze nel loro cammino.

L'augurio per l'Italia è che tutte vadano bene.

Se l'istituto regionale fallisse completamente saremmo di fronte ad una grande occasione mancata con conseguenze difficili a valutare sul corpo del Paese.

Molti si sono chiesti, e continueranno a chiedersi: perché, dopo anni che l'idea regionalista era stata tenuta a raffreddare, improvvisamente questa è balzata prepotente alla ribalta della politica nazionale ed in poco tempo, in una situazione legislativa a dir poco assai infelice, di cui più avanti avremo spesso motivo di occuparci e lamentarci, si è voluto procedere alla istituzione delle Regioni?

Cedimenti politici a qualche partito?

Follia della classe politica?

Non vi è dubbio che la vita politica è un intrecciarsi di situazioni ed istanze sempre nuove e spesso imprevedute, ma è mia convinzione che la ragione fondamentale che determinò la classe politica a volere improvvisamente e celermente le Regioni deve cercarsi nel fatto che per i partiti il potere era diventato molto difficilmente manovrabile dal vertice.

La vicenda politica era entrata in una situazione quasi di stallo, con difficoltà enormi per risolvere problemi anche piccoli. Bisognava uscire da una tale situazione e per uscirne la via più semplice, e forse anche la migliore, era proprio quella di trasferire l'esercizio del potere dal centro alla periferia.

Si è sperato e si spera che nelle Regioni l'esercizio del potere sia più produttivo, che esso, rimasto quasi fermo e stagnante al centro, possa trovare nuova forza e nuova vita alla periferia.

Le prime esperienze stanno dicendo che anche alla periferia difficoltà ve ne sono, e non poche, personalismi e ri-

valità pure e spesso accentuatissime: è da sperare che il calcolo fatto non sia stato sostanzialmente sbagliato.

E ci auguriamo che questa nostra speranza risponda a verità perché è necessario, per la vita del Paese, che il potere possa trovare la sua possibilità d'espressione.

## Gli statuti

Pietra angolare per l'attuazione delle Regioni e prima grande prova in cui esse misurarono da un lato il loro senso di responsabilità e la loro capacità, e dall'altro la loro buona volontà e lo spirito di rispetto dello Stato, furono gli statuti.

Fu un cammino lungo e non privo di difficoltà, in clima notevolmente polemico, ma fu un cammino nettamente positivo, in cui ne uscirono bene le Regioni, il governo ed il parlamento nazionale.

Di fronte al problema degli statuti ebbi molte preoccupazioni e difficoltà e anche molte polemiche.

Mi preoccupai in primo luogo di dare alle Regioni un apporto sul piano esclusivamente tecnico: fu così che decisi di far preparare uno statuto tipo.

Era un tentativo per indicare come, tecnicamente, poteva essere redatto uno statuto, lasciando completamente impregiudicate tutte le implicanze politiche che lo stesso poteva determinare.

Oltre ai miei collaboratori, pregai per tale lavoro i professori Onida e Bassanini: fu redatto un modello di Statu-



to rispettosissimo delle autonomie regionali, che però non affrontava alcuna questione politica: un vero e proprio modello tecnico di statuto regionale.

L'apparire di tale statuto tipo, malgrado i miei diligenti sforzi per far apparire chiaro che esso voleva solo essere un aiuto alle Regioni sul piano tecnico, sollevò invece una vivace ed, a mio parere, assolutamente ingiustificata polemica.

Mi si accusò di voler violare l'autonomia regionale, ed imporre dall'alto un certo tipo di statuto.

Chiarii nei modi più espliciti, pur non essendone, a mio parere, bisogno, quale era il mio pensiero. Sopravvenne il ferragosto, e col ferragosto, anche la polemica andò in ferie.

A parte questa polemica sullo statuto tipo, continua e vivace, e talvolta violenta ed ingiusta, fu da parte degli antiregionalisti la polemica sul contenuto degli statuti, polemica che sorse prima ancora che gli statuti venissero redatti dalle Regioni e che continuò per un po' anche dopo la loro approvazione.

Essa era determinata dal timore che le Regioni, con i loro statuti, rapinassero i poteri di competenza dello Stato. A loro volta i regionalisti temevano che lo Stato, con una interpretazione rigida della Costituzione e della legge del 1953, cercasse di intervenire sul merito degli statuti e di limitare l'autonomia regionale.

Vedremo più avanti come questi timori, per certi versi giustificati, che si svilupparono e si accesero polemicamente durante tutto il corso della formazione degli statuti, trovarono nella soluzione del problema un giusto equilibrio.

È qui il momento di dire i problemi di fronte ai quali a questo punto si trovò il ministro per l'attuazione delle

Regioni, le scelte che fece, le amarezze che ebbe, perché amarezze vi furono, e le soddisfazioni che ne ricavò.

Sul problema degli statuti era giusto e doveroso lasciare la più ampia libertà alle Regioni: non una Regione può dire – e nessuna accusa venne fatta in questo senso neppure dai più fantasiosi polemisti – che vi sia stato un qualsiasi intervento del ministro in questa materia.

Quello che avevo sempre affermato – che lo Statuto tipo voleva essere ed era solo un aiuto tecnico e non un intervento – si dimostrò alla luce dei fatti assolutamente vero. Il rispetto dell'autonomia regionale fu totale.

Debbo anche dire che un qualsiasi intervento, posto che uno sprovveduto avesse voluto farlo, sarebbe stato controproducente e si sarebbe dimostrato politicamente negativo, perché le Regioni, sulla base di un sospetto storico tutt'altro che infondato, erano attentamente guardinghe ed estremamente gelose della loro autonomia.

Dovetti anzitutto prendere una decisione fondamentale, di indirizzo generale: come si sa gli statuti, elaborati dalle Regioni, dovevano essere presentati al Parlamento per la loro trasformazione in legge, tramite il governo.

Il governo aveva la possibilità di presentare le proprie osservazioni sugli statuti di fronte al Parlamento, il quale a sua volta non poteva modificarli, ma solo approvarli o rinviarli alla Regione con le proprie osservazioni.

La legge per l'approvazione degli statuti era infatti una legge formale.

Questa la procedura, la quale richiese la decisione di un complesso notevole di questioni.

La prima e fondamentale era questa: che tipo di osservazioni doveva fare il governo? Vi era sia alla Presidenza del Consiglio, sia al Ministero degli Interni, la tendenza a

fare una quantità di osservazioni, non solo di natura costituzionale, ma anche per le infrazioni alla legge Scelba e addirittura nel merito delle decisioni prese dalle Regioni.

Le osservazioni presentate al ministro per l'attuazione dell'ordinamento regionale erano moltissime. Ve ne erano di fondate e di pretestuose, di strettamente formali e di sostanziali.

La questione era gravissima.

Se si fosse seguita una tale tendenza si avrebbe avuta la conseguenza che non uno – dico non uno – degli statuti sarebbe stato approvato, non potendo il Parlamento, come dissi, portare alcun emendamento agli stessi: tutti, dico tutti, gli statuti avrebbero dovuto essere rinviati alle Regioni, con quali conseguenze, e politiche, e d'ordine psicologico in relazione al sorgere del nuovo Istituto, è facile immaginare.

Molte osservazioni erano fatte perché venivano violate disposizioni della legge Scelba.

Si poneva pertanto questa questione: come regolarsi con tale legge?

Questa è, per me, una delle storie amare.

Non appena assunsi l'incarico di ministro per l'attuazione delle Regioni ed esaminai la situazione legislativa, mi avvidi subito che la legge Scelba costituiva un grosso intralcio.

Fatta nel 1953, in un clima politico e sociale profondamente diverso, in un momento in cui si diceva di voler fare le Regioni, ma era relativa la volontà di attuarle, la legge dimostrava uno spirito antiregionalistico che in talune norme assumeva sostanza di incostituzionalità ed in altre la faceva ritenere nettamente superata e tale da rendere difficile l'attuazione dell'istituto regionale.

Feci subito presente al Presidente del Consiglio la situazione proponendo l'abrogazione di taluni articoli della legge.

Predisposi anche un disegno di legge, che tempestivamente inviai al presidente, pregando di sottoporlo all'esame del Consiglio dei Ministri.

Ma qui cominciarono le difficoltà.

Il presidente Rumor, in un colloquio che ebbi con lui, si dimostrò perplesso sulla proposta di abrogazione di alcuni articoli della legge che il disegno inviatogli prevedeva e concluse dicendomi di fargli un appunto riservato.

Quasi contemporaneamente a questo colloquio il giornale del partito « Il Popolo » pubblicava un articolo dove si chiedeva l'abrogazione degli articoli in discussione ed i senatori Pieraccini ed altri del P.S.I. e Signorello ed altri della D.C. presentavano al Senato proposte di legge in tale senso.

L'abrogazione fu inevitabile, ma il fatto di non aver voluto prendere l'iniziativa, portò come conseguenza che il governo, anziché essere l'animatore, apparve in tale questione trascinato dalla vicenda parlamentare, dando una impressione politica non certo positiva.

Sia pure con l'amarezza di aver visto subito giusto e di non essere stato seguito – e questa non sarà nella vicenda regionale l'unica volta che ciò accadrà – pur tuttavia fui lieto quando l'ostacolo di alcune norme della legge Scelba fu tolto di mezzo: da questo lato le cose potevano andare avanti.

Si poneva ora l'interrogativo: che tipo di osservazioni doveva fare il governo in sede di commissione agli statuti regionali?

La mia decisione, dopo averne lungamente discusso con

il mio capo gabinetto, dott. Renzo Miconi e con gli altri miei collaboratori, fu molto semplice e molto chiara: talune norme della legge Scelba non esistevano più, e quindi tutte le osservazioni a pretese violazioni di tali norme non dovevano essere sollevate; nel merito noi non avevamo competenza alcuna e sarebbe anzi stato estremamente grave violare l'autonomia dell'Istituto regionale proprio nel suo sorgere; le uniche osservazioni che noi avevamo il potere-dovere di fare erano quelle relative alla violazione delle norme costituzionali.

Anche così limitata la sfera delle osservazioni governative, la cosa non si presentava semplice, perché tutti o quasi tutti gli Statuti contenevano violazioni di norme costituzionali.

Soccorse qui la buona volontà del governo, del Parlamento e delle Regioni e, per lo sforzo congiunto di tutti, il grande capitolo degli Statuti regionali fu chiuso felicemente.

Il governo anzitutto, tramite il ministro delle Regioni, si rese conto che anche la Costituzione in talune sue norme aveva risentito, tanto o poco, del passare del tempo.

Tutti coloro che si occupano di interpretazione di norme legislative sanno che vi sono tanti modi di interpretare la legge: vi è l'interpretazione analogica, restrittiva, estensiva ecc. A voler fare un vecchio ed irriverente paragone, la legge è come una fisarmonica: si può suonarla tenendola pressoché chiusa o quasi del tutto aperta: il suono che ne esce è sempre il suono della fisarmonica, ma l'uno è diverso dall'altro.

Le istruzioni furono precise, e sia io, sia il sottosegretario di Stato sen. Fossa, al quale desidero rendere testimo-

nianza e della sua capacità e dell'utilità dell'opera prestata, usammo in commissione comprensione e moderazione, sicché per quanto possibile, assieme alla Costituzione, che non poteva essere violata e mai lo fu, ne uscisse vittorioso anche lo spirito del tempo.

In tutta la vicenda regionale risultò la utilità e saggezza del Parlamento.

Gli statuti vennero presentati dal governo al Senato.

All'atto della loro trasmissione sorse una prima questione: si dovevano trasmettere con una lettera di trasmissione pura e semplice o con le osservazioni della Presidenza del Consiglio?

La questione pareva formale, ma non lo era. Se fossero stati trasmessi con le osservazioni, queste non sarebbero state fatte dai miei uffici e quindi io non avrei potuto controllarle: sinceramente non so che cosa sarebbe allora potuto accadere, data l'aria che spirava negli altri uffici.

Prevalse per fortuna la tesi da me sostenuta della trasmissione con semplice lettera, sicché al Senato trovai il terreno immune da osservazioni.

Vi fu una riunione sulla procedura da seguire alla quale, oltre a chi scrive, parteciparono i capi gruppo della maggioranza governativa, che allora era di centro sinistra, ed il sen. Tesauo, illustre costituzionalista, presidente della commissione interni e affari costituzionali, alla quale competeva l'esame degli statuti regionali.

La situazione era grave perché, malgrado si volesse usare ogni buona volontà, l'approvazione integrale degli statuti come presentati era impossibile: in quasi tutti, come detto, vi erano infatti delle violazioni costituzionali vere e proprie.

Si sarebbe quindi potuto verificare il caso che tutti o quasi tutti gli statuti dovessero essere rinviati alle Regioni, con quale effetto negativo e clamore politico è facile intuire.

Con l'adesione del presidente del Senato, sen. Fanfani, che all'istituto regionalistico portò in tutte le varie fasi procedurali il suo consiglio ed il suo appoggio, si trovò una soluzione che fu criticata solo dal Movimento Sociale Italiano, e che in effetti, con il concorso della buona volontà e dello spirito di responsabilità delle Regioni, dette un risultato che non esito a definire brillante e che permise a tutta l'operazione Statuti di andare vittoriosamente in porto.

Si decise cioè che, dopo aver esaminato gli statuti e stabilite le osservazioni di natura costituzionale che dovevano essere fatte, il presidente della commissione, assieme a taluni commissari, invitasse in via informale il presidente della Regione interessata e gli sottoponesse le osservazioni alle quali la commissione non poteva rinunciare, prospettando l'opportunità di far pervenire dal consiglio regionale un testo modificato ed accettabile, in modo da evitare la perdita di tempo, ma soprattutto il fatto politicamente eclatante, di un rinvio dello Statuto al consiglio regionale da parte del Parlamento.

Debbo dire che l'esame degli Statuti da parte della commissione del Senato fu diligente e cauto, che il sistema inaugurato della consultazione informale con le Regioni, alle quali il sen. Tesauro fu prodigo di consigli preziosi ed ingegnosi del suo fertile cervello e della sua grande preparazione giuridico costituzionale, funzionò benissimo, e che, con tale sistema, gli statuti furono prestamente approvati. Le Regioni furono soddisfatte della procedura seguita e

tutte, con qualche piccola resistenza solo da parte della Regione Lombardia, seguirono i consigli dati, permettendo così di portare a termine l'approvazione degli statuti senza che neppure uno di essi fosse rimandato ufficialmente alle Regioni.





## Valutazione degli statuti

Le polemiche sulla valutazione degli statuti sono state vivaci prima, durante e subito dopo l'approvazione degli stessi.

Su di essi mi sono pronunciato in discorsi al Senato ed alla Camera dei Deputati ed in altre varie occasioni e qui altro non faccio che riassumere le osservazioni e ripetere il giudizio allora dato.

Si sono accusate le Regioni di megalomania, per aver trattato negli Statuti argomenti non di loro stretta competenza, come ad esempio il problema del mezzogiorno, o di aver tentato di rapinare lo Stato delle sue competenze, perché negli Statuti si è fatto cenno a materie che non erano di competenza regionale, o di aver lacerato il tessuto unitario dello Stato per le differenze fra statuto e statuto, o di assemblearismo per aver affidato al Consiglio regionale taluni compiti che potevano essere affidati alla giunta, o di demagogia, per aver assunto statutariamente l'impegno di sentire sindacati ed associazioni di categorie o altri enti o associazioni prima di talune decisioni.

Queste furono le principali critiche rivolte agli statuti

regionali: cercheremo di esaminarne la fondatezza o meno con spirito di obiettività.

È vero che le Regioni hanno nei loro statuti disposizioni riguardanti la soluzione del problema del mezzogiorno o simili, ed è vero che esse non hanno poteri diretti in relazione a tali problemi.

A mio giudizio però la valutazione di tali norme è nettamente positiva.

Il problema del mezzogiorno e delle altre zone sottosviluppate esiste ed è uno fra i più gravi.

Con tali norme statutarie le Regioni con maggiori possibilità, dichiarandosi disponibili per la soluzione dei problemi del mezzogiorno, hanno scritto una bellissima pagina di patriottismo e di unità nazionale in quanto si sono sostanzialmente dichiarate pronte ad accettare quelle decisioni che il governo centrale, nei suoi interventi e nei suoi programmi, ritenesse di prendere per portare il nostro Paese ad un giusto equilibrio.

Gli interventi straordinari, i piani nazionali e via dicendo che venissero disposti per cercare di risolvere questo secolare problema, trovano in tali norme un semaforo verde. Una tale manifestazione di volontà non è indice di megalomania, ma di maturazione nazionale, di comprensione dei problemi del Paese, di vera e propria unità nazionale, sentimenti espressi con manifestazioni di volontà capaci di produrre effetti, non con vuote espressioni retoriche.

Né è vero che le Regioni abbiano rapinato allo Stato materie non di loro competenza.

Abbiamo già avuto occasione di dire che dal 1947 il paese era cresciuto, ed era diventato diverso e maggiore di quello che aveva trovato la sua proiezione nella Costituzione.

In una tale situazione gli statuti regionali, per essere vivi e vitali, dovevano riflettere l'Italia del 1971, non quella del 1947. Se avessero tenuto conto del Paese quale era nel 1947, le Regioni sarebbero sorte già superate dai tempi, spettri inutili di un passato, vero e proprio aborto politico amministrativo.

Si imponeva pertanto ai responsabili regionali di presentare degli statuti che, sempre nel rispetto della Costituzione, fossero strumenti attuali; ai legislatori nazionali di porre il sigillo su documenti di attualità e di vita politica amministrativa, e non su documenti che costituissero il « *requiescant in pace* » delle Regioni.

Tale sforzo di interpretazione fu fatto, e lodevolmente, dai consigli regionali, dalla commissione parlamentare che esaminò gli statuti, dal Parlamento nazionale nei suoi due rami: ne sono usciti dei documenti dove solo maliziosamente ed errando si può affermare di trovare violazioni costituzionali.

Sono documenti che permettono alle Regioni di inserirsi vitalmente nel contesto della nazione, come forze fondamentali e primarie per la vita e lo sviluppo del Paese.

Se è vero che gli statuti in molte loro parti fanno riferimento a materie sulle quali le Regioni non hanno specifici poteri, è anche vero che le Regioni hanno nel territorio di loro competenza poteri promozionali, che tanto più sono importanti ed effettivi, quanto maggiore è la forza ed il prestigio dell'ente stesso, e che sarebbe assurdo pensare che le Regioni non si occupassero sotto l'aspetto promozionale del loro sviluppo industriale o di simili problemi solo perché la materia non è di loro diretta competenza legislativa.

Né maggiore consistenza ha l'accusa di aver rotto il tessuto unitario dello Stato.

Pare a me che poche accuse, come questa costantemente lanciata contro le Regioni, siano infondate ed ingiuriose per il popolo italiano, il quale ha dimostrato invece di aver acquisito in breve tempo un senso di unità nazionale veramente notevole.

Alla storia d'Italia ci si può rifare per spiegare la necessità del regionalismo nel nostro Paese, non per sommare dubbi su dubbi sulla unitarietà del nostro tessuto nazionale.

A smentire pericoli del genere basterebbe ricordare come l'Italia si sia trovata tutta unita nel 1945, dopo una furiosa guerra civile che l'aveva devastata e dopo che per ben due anni era stata completamente divisa.

Ben si può dire che la linea « gotica » è il simbolo dell'unità del nostro Paese. Noi abbiamo visto che, scomparsa tale linea, subito esso si è ritrovato unito dalle Alpi alla Sicilia e, nel segno della unità nazionale e della democrazia, ha dimenticato i dolori e i rancori della guerra civile e si è ritrovato tutto in una comune volontà di ripresa e di rinnovo, che è stata alla base dell'Italia nata dalla Resistenza.

Non si può certo dire che gli Statuti regionali siano venuti meno a tale spirito unitario: diversi quel tanto che è diversa l'Italia, lunga molto, larga poco, con una storia profondamente varia, gli statuti, proprio perché riflettono tale situazione in esigenze e strumenti diversificati, sono uno specchio fedele della vita e delle attese del nostro Paese.

Ed è questo uno dei requisiti che noi chiedevamo alla Regione: abbiamo sempre lamentato che le diverse situazioni esistenti nel nostro Paese, sia sotto l'aspetto sociale

che economico e psicologico, rendevano difficile e talora non producente una legislazione unitaria e che vi era l'esigenza di poter meglio adeguare le possibilità legislative alle situazioni locali: gli statuti regionali questo hanno fatto e per questo vanno giudicati positivamente e non negativamente.

Diverso sarebbe stato se in tale azione essi fossero andati al di là di certi limiti, creando situazioni imbarazzanti e dando al nostro Paese l'impressione di un vestito di Arlecchino: ma questo non è accaduto. Negli statuti le Regioni si sono diversificate, come era giusto che avvenisse, nell'ambito però di un tessuto nazionale unitario che è sempre stato presente ai Consigli regionali e che mai essi hanno lacerato.

Dalla prova degli Statuti regionali, sia per alcune norme solidaristiche, come quelle di cui sopra abbiamo parlato, sia per il senso di equilibrio che li permea, l'unità d'Italia è riuscita rafforzata e non ferita.

Altra accusa che si è fatta agli statuti è quella di cercare di porre in essere, anziché una forma di democrazia rappresentativa come quella in atto nel nostro Paese, una democrazia assembleare: una democrazia cioè in cui il potere esecutivo viene avvilito, costretto entro limiti ristretti, per dare all'assemblea poteri ampi, comprendenti anche possibilità di emettere provvedimenti che sarebbero di competenza dell'esecutivo.

In effetti in molti statuti si nota la tendenza a diminuire i poteri dell'esecutivo, per riservare anche provvedimenti di natura amministrativa al consiglio regionale.

Come dobbiamo giudicare tale tendenza?

Dirò che la mia opinione è favorevole alle forme di democrazia che chiamerò aperte, a quelle forme cioè dove vi

sia la possibilità di accesso al potere della più larga parte possibile di popolo: non è quindi che io sia aprioristicamente contrario alle forme di riduzione di potere dell'esecutivo ed al suo passaggio nelle mani detentrici della sovranità e cioè del popolo.

Questo argomento però è delicato e scottante ed in questa materia il buon senso deve essere sovrano.

Certo la vera democrazia, più che una democrazia rappresentativa, dovrebbe essere una democrazia diretta: però è chiaro che una tale democrazia non può attuarsi che in una piccola collettività. In una grande collettività un tale metodo è impensabile.

La democrazia assembleare è una forma che lascia molto perplessi e che può dar luogo a grandi inconvenienti.

Ma non è, nel caso degli statuti, giustificato parlare di democrazia assembleare o simili: nulla di tutto questo neppure in embrione.

Vi è solo un trasferimento di taluni atti, che potrebbero essere di competenza dell'esecutivo, alla competenza del consiglio regionale, cosa questa che, sotto l'aspetto teorico, per una più larga ed attuale concezione della democrazia che in essa è compresa, personalmente vedo con favore.

Il giudizio su questo fatto deve però, a mio parere, essere cauto e, per così dire, interlocutorio: sarà opportuno vedere in pratica su tali punti il funzionamento delle Regioni che si sono date Statuti di tale natura.

Le mie perplessità derivano dal fatto che non vorrei che l'attuazione di un tale principio rendesse più impacciata e meno celere l'attività decisionale regionale. In tal caso l'introduzione sarebbe da valutarsi negativamente.

Ed è in effetti questo il mio grave dubbio, né, al mo-

mento in cui scrivo, ho elementi sufficienti per poter maturare un giudizio.

Certo si è che tutti e sempre hanno protestato contro la lentezza decisionale dello Stato, hanno, ed a ragione, parlato di macchina immanovrabile, arrugginita ecc. La Regione è stata vista da gran parte di cittadini come la speranza di poter finalmente avere una amministrazione moderna, celere, adeguata alle esigenze della vita di oggi.

Sarebbe grave che, sia pure per amore di dare maggior sviluppo a principi sani e lodevoli la Regione dovesse venir meno a tale diffusissima attesa: mi auguro che così non sia, ma, nell'attesa che l'esperienza dia materia per un meditato giudizio, che sinceramente spero favorevole, ritengo che sia da dare degli statuti, che tali norme si sono dati, un giudizio subordinato alla efficienza e celerità amministrativa che essi, con tali norme, riusciranno ad esplicare.

Del tutto infondata mi sembra invece l'accusa di demagogia che si è da talune parti fatta agli statuti perché essi sanciscono la possibilità di sentire in determinate materie le voci dei sindacati o di certi enti o di determinate categorie di cittadini.

Ritengo che tali norme, come l'introduzione abbastanza larga e diffusa del referendum popolare, siano norme positive, tendenti ad avvicinare sempre più l'azione e la legislazione della Regione alle vere esigenze delle popolazioni.

Tali disposizioni, che naturalmente, come tutte le cose di questo mondo, vanno attuate con un senso di equilibrio, sono rispondenti ad una sana concezione della democrazia, non ad un deteriore concetto di demagogia e quindi non ritengo giusto di criticare gli statuti per aver codificato norme di tal genere.

Concludendo ritengo, come del resto è stato riconosciu-



to da larghi schieramenti parlamentari, che quello degli statuti sia un punto nettamente positivo segnato dalle Regioni.

Con una legislazione difficile e carente, per non dire impossibile ed inesistente, e tale comunque da richiedere l'abrogazione almeno in parte delle poche norme esistenti, in un clima polemico e di diffidenza, in una situazione politica e socio-economica profondamente mutata da quella esistente all'atto in cui venne redatta la Costituzione, aiutate dalla saggezza del Parlamento e dalla comprensione del governo, che ha fatto a sua volta il possibile per appianare e superare le difficoltà che si presentavano, le Regioni si sono date degli statuti rispondenti in linea di massima alle loro caratteristiche, rispettosi del tessuto unitario del nostro Paese, inseriti vitalmente nella collettività in cui operano, apertamente democratici, capaci di notevoli favorevoli sviluppi, se bene ed intelligentemente usati dai consigli regionali che la volontà popolare esprimerà.

## Altre considerazioni sugli statuti

Desidero, prima di chiudere la parte che riguarda gli Statuti, fare ancora alcune osservazioni sia sul loro contenuto, sia sulle procedure per attuarli.

Sul contenuto sono da sottolineare l'importanza che può avere la possibilità delle Regioni di creare consorzi e comprensori, cioè nuovi enti territoriali che possono diventare strumenti efficacissimi per la soluzione di taluni problemi della più varia specie, socio-economici, culturali ecc.

Non vi è dubbio che è fondata la critica che si fa spesso e da più parti sulla irrazionalità con la quale sono stati creati gli enti territoriali: la stessa Regione fu creata sulla carta, più che non sulla geografia o sulla vita, per esigenze di carattere fiscale; non è da dirsi meglio della Provincia, che spesso è un ente creato irrazionalmente ed in modo tale da rendere difficile l'espletamento dei compiti ai quali è chiamata, mentre un po' meglio vanno le cose nei Comuni e in certi consorzi. È però certo che, in linea di massima, si può fondatamente dire che la competenza territoriale dei vari enti non è distribuita con criteri razionali e funzionali.

Per la Provincia vi era e vi è una corrente politica (il

P.R.I.) che la voleva addirittura abolire, ritenendola superflua con il formarsi della Regione: e bisogna aggiungere che tale modo di pensare non è affatto privo di razionalità ed è condiviso da un notevole numero di cittadini.

A parte la considerazione sulla difficoltà di abolire le Province, in quanto in esse sono ormai consolidati equilibri di prestigio, di interesse, di potere che non si possono annullare senza creare situazioni difficili, la loro soppressione avrebbe determinato non già un decentramento amministrativo, meta che si vuole raggiungere con la Regione, ma un probabile accentramento, e quindi non si sarebbero raggiunti quegli scopi che sono certamente fra le mete maggiori della riforma regionale.

Attraverso un saggio uso dell'istituto della delega da parte della Regione, la Provincia può invece trovare una adeguata utilizzazione, una sua effettiva ed attiva ragione d'essere, togliendo così ogni sapore di verità alle critiche che attualmente le vengono mosse.

Con la creazione di comprensori e di consorzi nuovi, ben individuati ed adeguati alle esigenze che si vogliono affrontare, le Regioni possono risolvere problemi vecchi e nuovi di molta importanza.

Nel campo economico, culturale, dei servizi ed in moltissimi altri settori della vita di una collettività, questi nuovi strumenti possono essere di grande utilità.

Sono strumenti che, come tutte le realizzazioni degli uomini, possono essere buoni o cattivi, ed a me pare che quelli creati per le Regioni siano buoni: è da aggiungere ancora che, come tutti gli strumenti anche buoni, possono essere usati bene o male, e questo dipende da coloro che li usano: io mi auguro che le Regioni sappiano esprimere uomini

ni capaci di bene usare gli strumenti che gli Statuti mettono a loro disposizione.

Per la buona riuscita delle Regioni la qualità della classe politica regionale è decisiva.

Qualche considerazione desidero ancora fare sulla procedura usata dal Senato per risolvere il problema degli statuti, e cioè sulle consultazioni informali fra il presidente della commissione interni e affari costituzionali del Senato e i rappresentanti delle Regioni. Espresi già il mio parere nettamente favorevole a tale procedura e dissi che questa fu uno dei segreti che permisero il buon fine della complessa e difficile vicenda degli Statuti.

Dissi che, benché tutti gli Statuti siano stati modificati in più parti dai Consigli regionali, formalmente l'operazione fu portata a termine senza che nessuno risultasse restituito dal Parlamento alle Regioni. Il concorso della responsabilità e buon volere di tutti determinò tale fatto nettamente positivo.

Qui voglio fare un'osservazione, che ha la sua base in tale esperienza e che vuol essere espressione di una mia personale valutazione per il domani: l'opportunità cioè che il sistema escogitato e che ha funzionato così bene con gli statuti, non sia lasciato cadere.

Più avanti che andremo con il tempo, più che le Regioni si inseriranno come forza viva nella vita della Nazione, più che esse, prendendo coscienza del proprio essere e dei propri poteri, diventeranno protagoniste nella vita del nostro Paese, ormai destinato, malgrado tutte le resistenze che ancora si incontrano, a diventare un Paese da accentrato a regionalista, via via che il trascorrere del tempo renderà tali situazioni più evidenti ed eclatanti, sempre più si sentirà la

necessità di un luogo di colloquio fra Parlamento nazionale e Regioni.

Il colloquio non dovrà mai essere formale, perché potrebbe essere lesivo delle rispettive autonomie e dei rispettivi poteri, ma sarà opportuno che ci sia un luogo dove si possano ridimensionare e comporre eventuali incomprensioni, discutere i temi e formare gli strumenti per il nuovo dialogo. Queste iniziative sono necessarie di fronte alla novità regionale che irrompe nella vita dello Stato con una forza che è inutile negare, senza che vi siano norme adeguate che la regolino o una esperienza su cui ci si possa basare.

Vi è bisogno, perché il colloquio non diventi aspro ed il linguaggio non si faccia talvolta incomprensibile, di una specie di anticamera alla sala ufficiale delle riunioni, dove le idee possano essere saggiate, gli strumenti misurati, gli apporti valutati in un clima che permetta ancora facilmente le modificazioni di rotta, il venir meno delle impuntature, il maturarsi delle responsabilità.

Credo che un luogo per un simile colloquio – che ha dato tanti buoni risultati nella vicenda degli statuti – vi debba essere, che la positiva esperienza che è stata fatta non debba essere lasciata cadere e che sia proprio questa la via giusta perché il rapporto fra il Parlamento nazionale e la nuova forza irrompente nella vita della Nazione sia sereno, tranquillo, apportatore di risultati positivi.

Ritengo ancora di dire su questo argomento una parola sul comportamento dei vari partiti.

Quale sia stato l'atteggiamento dei partiti della maggioranza governativa e fino a che punto abbiano aiutato il sorgere delle Regioni e fino a che punto siano invece stati neutrali o contrari; se tali atteggiamenti fossero atteggiamenti d'uomini od atteggiamenti di partiti, ciascuno trarrà dalla

lettura di questi ricordi che mi sforzo siano il più obiettivi possibile, le conclusioni che vorrà.

Qui desidero dire che, come schieramento parlamentare, furono favorevoli alle Regioni la D.C., il P.C.I., il P.S.I. e il P.S.I.U.P.; che fu favorevole, ma con molte critiche e molte riserve il P.R.I. e che furono contrari, ma in modo diverso il P.L.I. e il M.S.I.

Radicalmente contrari e costantemente tali furono i parlamentari del M.S.I., mentre il P.L.I. tenne un atteggiamento che, sotto molti aspetti, può comprendersi.

I liberali furono decisamente contrari alle Regioni fino a che queste non furono una realtà costituzionale, ma quando si iniziò la loro attuazione, dopo che vennero fatte le elezioni regionali, dissero che ormai le Regioni vi erano, che essi le avevano combattute fino a che si trattava di non farle sorgere, ma che, dal momento che dovevano esserci, era interesse di tutti che venissero attuate nel migliore dei modi: perciò da quel momento la loro critica non sarebbe stata una critica pregiudiziale, assoluta, ma una critica tendente, per quanto possibile, a migliorare, dal loro punto di vista, il sorgere dell'ente regione.

Ed a tale posizione lealmente si attennero, tenendo durante il processo di attuazione regionale un atteggiamento che, se talora fu di critica, spesso fu anche di appoggio e sostegno.



I decreti di trasferimento alle Regioni  
delle materie di loro competenza,  
termini di attuazione e interpretazione  
delle « funzioni di indirizzo e coordinamento »

Chiuso – e bene – il grande capitolo degli Statuti, mi accinsi alla costruzione della seconda grande colonna dell'istituto regionale: i decreti di trasferimento alle Regioni delle materie di loro competenza.

Le difficoltà erano obiettivamente molte, ma non poche furono anche quelle che vennero create.

Non posso dire di aver trovato in tutti particolare buona disposizione nella attuazione delle Regioni: un grazie vivo debbo ai miei collaboratori che non risparmiarono né tempo né fatica e che posero al servizio del mandato ricevuto cuore e cervello.

Se le Regioni sono un realtà lo si deve anche al loro sforzo ricco, generoso, intelligente.

La prima meta che mi fissai per l'attuazione delle Regioni fu quella della anticipazione dei tempi della loro costituzione.

La delega che era stata data al governo scadeva con il 5 giugno 1972. Se entro tale epoca il trasferimento alle Regioni delle materie di loro competenza non fosse stato at-



tuato, le Regioni avrebbero avuto lo stesso il potere legislativo nelle dette materie.

La legge però stabiliva che il potere amministrativo venisse esercitato dalle Regioni con il 1° gennaio dell'anno successivo. Si avrebbe perciò avuta questa situazione: se non si fosse fatto niente, le Regioni avrebbero acquisito il potere legislativo il 6 giugno 1972 e il potere amministrativo il 1° gennaio 1973. La confusione che ne sarebbe derivata sarebbe stata tale da essere ricordata per generazioni: una specie di fine anno mille!

Le Regioni avrebbero infatti a suo tempo avuto i poteri amministrativi, ma nulla avrebbe regolato il passaggio delle pratiche, degli uffici, dei funzionari.

Che cosa sarebbe nato è difficile dire: un caos da essere citato per molti anni ad insigne esempio.

Questo fino a che non si fosse provveduto non più con provvedimenti delegati, ma con leggi.

Non molto meglio si sarebbero svolte le cose sotto l'aspetto legislativo. La Regione avrebbe legiferato, ma senza conoscere quali erano i suoi poteri in materia legislativa: ogni Regione avrebbe provveduto ad interpretare essa la Costituzione ed i limiti dei propri poteri, e lo Stato, posto che in una situazione di tale genere si potesse seriamente ritenere esistente, avrebbe dovuto accettare tali interpretazioni o ricorrere contro di esse, dando alla Corte Costituzionale un lavoro tale che la avrebbe prima o poi costretta a chiedere un supplemento di giudici.

Insomma, se non si fosse fatto niente, a parte lo scorno e lo scadimento di dignità dello Stato, l'amministrazione del Paese sarebbe caduta in una confusione di gravità eccezionale: e su questo molti avevano puntato nella speran-

za che così si sotterrasse nel ridicolo l'ordinamento regionale.

Una delle mie prime convinzioni fu quella della inopportunità, per non dire del grave pericolo, che vi era nel lasciare inattivi ai loro inizi organismi pieni di vitalità come erano le Regioni.

Esse non sarebbero state elemento di propulsione e di sviluppo, ma di confusione: anziché agire sul piano della Regione si sarebbero con ogni probabilità date a discussioni di politica nazionale ed il governo avrebbe avuto costante e continua nel fianco la freccia della critica di organi qualificati ed importanti: si sarebbe cioè creata una situazione di difficoltà per la stessa azione governativa.

Di quanto sopra sono personalmente convinto.

Basti pensare le critiche cui furono sottoposti il ministro dell'Interno e la Presidenza del Consiglio durante il periodo di tempo necessario per l'attuazione delle Regioni.

La situazione era arrivata ad un punto tale che il ministro dell'Interno dell'epoca, on. Restivo, non andava se non raramente a convegni, congressi ecc. dove fossero presenti anche le Regioni.

Mi resi perciò subito conto che non era opportuno lasciare le Regioni in tale situazione e prospettai al Presidente del Consiglio la necessità di anticipare i tempi della delega che il Parlamento aveva rilasciato al Governo.

Sostenni pubblicamente la necessità di attuare i decreti di trasferimento entro il 31.12.1971 in modo che il 1°.1.1972 le Regioni potessero avere e il potere amministrativo e il potere legislativo e quindi entrassero nella pienezza dei loro poteri.

La tesi venne accettata dal Presidente del Consiglio, on. Emilio Colombo, succeduto all'on. Rumor, il quale, nel suo

discorso di investitura ne fece un chiaro se pur implicito accenno, dicendo: « Il governo è impegnato a realizzare con prontezza gli adempimenti che sono di sua spettanza: le leggi delegate per il trasferimento alle Regioni delle funzioni, degli uffici e del personale per le materie previste dall'articolo 117 della Costituzione ». Veniva così seriamente migliorata la situazione e superato un grave ostacolo che intralciava il cammino.

È qui necessario fare subito la storia di un'altra lunga e travagliata vicenda, sempre pregiudiziale alla emissione dei decreti, che è quella della interpretazione della « funzione di indirizzo e di coordinamento » riservati allo Stato in materia regionale.

È da dire che fino a quando non si fosse risolta tale spinosa e difficile questione, non sarebbe stato possibile fare effettivi passi avanti nella attuazione dei decreti di trasferimento.

Come attuare nelle Regioni a statuto ordinario, la « funzione di indirizzo e di coordinamento » delle loro attività che hanno riferimento ad esigenze di carattere unitario e che spetta allo Stato, come prescrive l'art. 17 della legge finanziaria regionale?

La polemica su questo punto fu viva e lunga. Da una parte coloro che ritenevano che lo Stato potesse esercitare la funzione di indirizzo e di coordinamento con gli strumenti più vari ed incisivi – circolari-istruzioni-concerti ecc. – dall'altro coloro che ritenevano che tali sistemi potessero costituire violazione della autonomia regionale e quindi essere anticostituzionali.

Fin da principio sostenni decisamente la tesi che la autonomia regionale andava rispettata e che quindi la funzio-

ne dello Stato non poteva assolutamente esplicitarsi attraverso intese-concerti-istruzioni o simili.

Altro punto che sollevava molte polemiche era il livello al quale il coordinamento doveva farsi.

Doveva avvenire a livello burocratico o a livello politico?

E se, come mi pareva non vi dovesse essere dubbio, questa funzione di indirizzo e coordinamento doveva attuarsi a livello politico, doveva avvenire a livello di ministri o a livello di Presidente del Consiglio o di Consiglio dei Ministri?

Le mie opinioni erano chiare e precise: la funzione di indirizzo e coordinamento doveva essere esercitata a livello di Consiglio dei Ministri e di Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Era questo uno dei punti fondamentali e qualificanti dei decreti, ma, malgrado tutte le insistenze che feci in varie forme, non riuscivo ad avere istruzioni definitive: ed era evidente che non potevo preparare i decreti fino a che tale punto non fosse deciso.

Infatti i vari ministri sostenevano che la funzione di indirizzo e di coordinamento nelle materie già di loro competenza spettasse a loro. E su tale argomento le insistenze furono molte e si fecero sentire fino in ultimo, anche dopo che il Senato con il suo importantissimo o.d.g. del 18.12. 1970, accettato dal Presidente del Consiglio, dette le decisive istruzioni in materia.

Nel mentre si accendeva sempre più la polemica, il tempo passava, il margine per riuscire a fare le Regioni si faceva sempre più stretto, le decisioni necessarie non venivano prese, e le mie preoccupazioni diventavano sempre più gravi.

Non era infatti sufficiente, per decidere questa materia, la mia volontà o il mio orientamento: con i ministri contrari che avrei potuto fare?

I decreti, per divenire tali, avevano fra l'altro, come dissi, bisogno della loro firma: se questi non la ponevano, i decreti non potevano venire pubblicati. Ed io non avevo certo i poteri di un super-ministro per costringere i colleghi ad accettare le soluzioni da me ritenute esatte!

Venne – opportuna e tempestiva – se pure nei limiti ultimi del tempo utile, una iniziativa parlamentare.

Il Senato, che in tutta la materia regionale esplicò grande attività e che concorse in modo notevolissimo e determinante alla soluzione dei vari problemi regionali, fu, anche questa volta, come per gli Statuti regionali, il deus ex machina della situazione.

Il sen. Signorello (D.C.) ed altri colleghi democristiani da un lato, e il sen. Pieraccini (P.S.I.) ed altri colleghi socialisti dall'altro, proposero una mozione che trattava l'argomento e che proponeva la soluzione del tormentato problema.

Alla mozione rispose lo stesso Presidente del Consiglio, on. Colombo, dato che con essa si intendeva vincolare in uno dei punti più gravi e più discussi tutto il governo.

Il Presidente mi fece leggere il testo della risposta che egli intendeva dare alle mozioni presentate.

Vi era qualche punto, uno soprattutto, che, a mio giudizio, non andava: si trattava della funzione del Presidente del Consiglio che, a mio parere, doveva essere il solo ad avere, con il Consiglio dei Ministri, funzioni di indirizzo e di coordinamento, mentre nel testo del discorso tale potere era esteso anche ai Ministri. Soluzione che penso fosse sta-

ta suggerita al Presidente dagli uffici delle Regioni presso la Presidenza del Consiglio.

Comunque il Presidente apportò al testo predisposto le piccole – come spazio – ma fondamentali modifiche da me indicate e, dopo la discussione, il Presidente del Consiglio dichiarò di accettare l'o.d.g. definitivo formulato dal Senato; o.d.g. sul quale si erano accordati tutti i partiti della maggioranza governativa, essendosi nel frattempo raggiunta una intesa fra D.C. e P.S.I.

Tale o.d.g. fu uno dei documenti fondamentali per la costruzione dell'istituto regionale: esso sostituì la carenza quasi assoluta di norme e la difficoltà di interpretare le poche disposizioni che vi erano in materia di attuazione delle Regioni.

È un documento rispettoso della autonomia regionale, che dà la dovuta importanza al nuovo istituto e che pone nel giusto modo con assoluto rispetto costituzionale e con adeguata valutazione politica, i rapporti fra Stato e Regione.

Una volta in possesso di questo fondamentale documento fu possibile costruire l'architettura dei decreti delegati, passare cioè all'attuazione di quei provvedimenti attorno ai quali vi era tanta polemica e tanta attesa.



## Come fare i decreti

Già dissi che il primo tentativo fu quello di fare i decreti assieme alle amministrazioni interessate. Non si deve mai dimenticare che se i ministri competenti si fossero rifiutati di firmare i decreti, io mi sarei trovato, all'ultimo momento, con in mano dei pezzi di carta straccia e le Regioni sarebbero sorte nel caos.

Che questo fosse un po' nel disegno di taluni, io non ne dubito. Nessuno, per dirla con Manzoni, è venuto a dirmi: « Le Regioni non si debbono fare », però ho sempre avuto l'impressione che alcuni non credessero che le Regioni sarebbero state fatte. L'ostilità, la mancanza di collaborazione era sempre mascherata da molte parole, ma esistente nei fatti.

Il tentativo di fare i decreti assieme alle amministrazioni interessate, malgrado i miei inviti ai ministri e le mie lamentele al Presidente del Consiglio, fallì completamente. Varie mie lettere al Presidente del Consiglio testimoniano questa vicenda.

Non uno, dico non uno, dei decreti riuscì a fare in tale modo. Il ministro dell'Agricoltura, pur avendo delle posi-



zioni più impegnate in quanto doveva trasferire alle Regioni gran parte dei suoi poteri, mi passò una specie di studio dove erano esposte le interpretazioni che i burocrati ministeriali davano alle questioni costituzionali che riguardavano il Ministero, ma dalla maggior parte dei ministri non ebbi aiuto alcuno.

Il Ministero sempre pronto a fare dei progetti era quello degli Interni; erano progetti però che interpretavano la Costituzione in modo tanto difforme da quello che a me sembrava giusto, che i decreti di tale Ministero furono i più difficili a portare a compimento.

Aggiungo che, a mio parere, la soluzione che fu data a taluni problemi del Ministero dell'Interno, di cui parlerò più avanti, e che fu presa su mediazione del Presidente del Consiglio che succedette all'on. Colombo, on. Andreotti, è tale che non solo non mi ha soddisfatto, ma mi lascia tutt'oggi decisamente perplesso sulla sua costituzionalità.

Questa posizione dei vari ministeri non mi ha meravigliato: alla stessa ero psicologicamente preparato, in quanto vedevo che tutti i miei telegrammi, le mie richieste, le mie lamentele naufragavano in un mare di silenzio.

Avevo però maturato le mie decisioni. Telegrammi e lamentele che, col passare dei giorni, si facevano più insistenti, non avevano tanto, nella mia mente, lo scopo di raggiungere un risultato concreto, quanto quello di determinare una situazione psicologica per cui, quando avessi deciso di cambiare tattica e di provvedere io a fare interamente tutti i decreti con i miei collaboratori, nessun ministro potesse dire che in me vi era stata poca considerazione per le loro funzioni o la preordinata volontà di estrometterli.

Tendevo in partenza a procurarmi sul piano morale e politico la prova che da parte mia tutto era stato fatto per in-

durre i vari ministeri ad una collaborazione e che quindi le decisioni che andavo a prendere non erano decisioni malevoli o avventate, ma dettate dalle esigenze di tempo e imposte dall'atteggiamento inerte delle Amministrazioni interessate.

E così feci. Quando mi parve che la mia posizione di collaborazione e di buona volontà fosse indiscutibile, e quando valutai il tempo decorso tale che il rimanente per l'attuazione delle Regioni entro la data prefissata fosse sufficiente ma non largo, allora chiamai i miei collaboratori e dissi loro che in termini brevissimi dovevamo preparare noi, senza sentire le amministrazioni, tutti i decreti di trasferimento delle materie alle Regioni.

Tale mia decisione suscitò delle critiche da parte di più di qualche ministro; mi fu facile replicare che avevo atteso anche troppo e che non mi era possibile attendere di più senza pregiudicare la possibilità di assolvimento del mio mandato, con quali negative conseguenze politiche è facile immaginare.

Anche da parte dei miei collaboratori ebbi consigli in senso contrario: diceva taluno di loro che un tale atteggiamento avrebbe irrigidito i ministeri interessati e fatto naufragare il nostro mandato.

Ma le mie decisioni erano prese e non esitai ad andare avanti per la strada che avevo prescelto.

I miei collaboratori furono magnifici. In non molti giorni – con l'aiuto di alcuni collaboratori esterni – i decreti vennero predisposti. Fu un lavoro difficile che richiese volontà e spirito di sacrificio, che non fece risparmiare né fatica né tempo, ma nei termini che mi ero fissato tutti i decreti, anche i più difficili, come quello dell'urbanistica, erano preparati.

Mi si prospettò allora un dilemma: passare i decreti così come erano alle Regioni prima e alla commissione parlamentare per le Regioni poi, senza averne l'assenso dei Ministri interessati o, a questo punto, ottenere decreto per decreto l'assenso del ministro competente?

La decisione non era di poca importanza e la scelta che andavo a fare poteva essere decisiva per l'istituto regionale. Se avessi cercato l'assenso dei ministri interessati certo questi avrebbero cercato di ridurre la portata dei decreti, di limitarne il contenuto e lo spirito regionalistico e, in tal modo, i decreti che io avrei dovuto passare per le loro osservazioni prima alle Regioni e poi alla commissione parlamentare sarebbero stati sottoposti a molte e forti e giuste critiche: la situazione – ed in specie la polemica che già ferveva fra Stato e Regioni – sarebbe diventata di fuoco.

Tale sistema avrebbe però avuto il vantaggio di passare alle Regioni degli schemi di decreti che non sarebbero stati dei semplici prodotti elaborati dal mio cervello e da quello dei miei collaboratori, ma avrebbero costituito degli impegni, sia pure minimi, che lo Stato prendeva nei confronti delle Regioni e che si poteva sperare di migliorare durante il corso della procedura.

Se sceglievo la via di inviare gli schemi di decreti da me preparati direttamente alle Regioni per il loro parere – senza avere il previo assenso dei Ministri competenti – via che venne scelta per i decreti della Riforma della Pubblica Amministrazione, avrei avuto certamente il notevole vantaggio di poter inviare alle Regioni dei decreti rispettosi della Costituzione e con accettabile spirito regionalistico, di non incontrare in tale fase molte critiche e di poter attenuare un po' la polemica fra Stato e Regioni: avrei però mandato alle Regioni dei documenti il cui contenuto io non

avrei potuto garantire che venisse accettato dai ministri interessati, i quali avrebbero potuto rifiutare la loro firma.

Avevo pensato anche di ricorrere al Presidente del Consiglio, ma allora avrei dovuto concordare i decreti col Presidente del Consiglio, il quale certamente e giustamente, mi avrebbe rinviato ai ministri interessati.

In sostanza, così agendo avrei potuto inviare alle Regioni dei documenti che queste avrebbero potuto ritenere accettabili, ma che in effetti non erano che dei pezzi di carta di mia provenienza.

Giudicai non opportuna una procedura del genere e decisi che alle Regioni dovessero andare dei documenti che potevano per più versi essere discutibili e criticabili, ma che rappresentassero un minimo di quanto certamente lo Stato, in base alla Costituzione, avrebbe trasferito alle Regioni.

Confidai, e non sbagliai, che durante la discussione parlamentare i decreti sarebbero stati migliorati.

Fu così che decisi, decreto per decreto, di iniziare i colloqui coi ministri interessati per ottenerne l'assenso al contenuto e contemporaneamente organizzai per esporre e chiarire il mio atteggiamento, il Convegno sulle Regioni di Venezia, che fu certamente uno dei fatti più importanti per arrivare alla attuazione delle Regioni.



## Il Convegno di Venezia (3-4 maggio 1971)

La situazione psicologica in cui mi trovavo quando indissi il Convegno di Venezia, che fu presieduto dal sen. prof. Tesauro ed ebbe per relatori i professori Feliciano Benvenuti e Innocenzo Gasparini, era la seguente: avevo la consapevolezza che per ottenere l'assenso dei ministri interessati ai decreti avrei dovuto attenuare sensibilmente il loro contenuto regionalista: in altre parole, che avrei inviato alle Regioni dei decreti che certamente avrebbero sollevato dissensi e critiche e non poche.

Bisognava preparare le Regioni a tale situazione, evitare che prevalesse il senso della critica e della repulsione dei decreti su quello della speranza di migliorarli e della collaborazione per ottenere un tale risultato.

Decisi di tenere una linea molto chiara ed onesta: dire con tutta sincerità le difficoltà della situazione, ma nello stesso tempo dire che, se avessi avuto la collaborazione delle Regioni, ero sicuro che il mandato poteva essere portato felicemente a compimento nei termini prefissi.

La mia convinzione era semplice e radicata. I decreti dovevano fare, per legge, un loro corso. Dovevano pas-

sare alle Regioni, che li avrebbero criticati ed avrebbero suggerito i miglioramenti da apportare; tutto il materiale doveva dopo essere passato alla commissione parlamentare per le Regioni, che avrebbe dovuto dare il suo parere.

Ritenevo che critiche e suggerimenti tanto autorevoli come quelli delle Regioni, e, soprattutto, il parere della commissione parlamentare, non avrebbero potuto non essere presi in considerazione dal Consiglio dei Ministri, cui spettava la decisione definitiva.

Per questo ritenni che la situazione fosse affrontabile: essenziale era mettere in moto la macchina, far iniziare ai decreti il loro corso, porre le Regioni non in una posizione di sterile critica, ma in una posizione di critica costruttiva, di suggerimenti di modifiche, di unione degli sforzi, per ottenere un risultato finale accettabile.

Dissi chiaramente al Convegno di Venezia che assumevo tutta la responsabilità della operazione, che non mi sarei schermato dietro il paravento delle difficoltà e delle ostilità – che in effetti vi erano, e come! – della burocrazia; posi chiaramente il dilemma: o mandare alle Regioni delle bozze di decreti che non avessero l'assenso dei ministri o inviare bozze di decreti che avessero tale assenso.

Spiegai i motivi di responsabilità, di serietà, di correttezza per cui la mia decisione era stata nel senso di non inviare dei pezzi di carta, ma dei decreti che avessero l'assenso dei Ministri: posi le mani avanti dicendo che sapevo che tali decreti sarebbero stati soggetti a non poche critiche, ma dissi che il buon andamento delle istituzioni si misura valutando il loro prodotto finale; che era necessario fare iniziare ai decreti la loro procedura; che la legge era stata saggia nel sottoporli all'esame delle Regioni e al parere della commissione parlamentare; che avevo fiducia sul fun-

zionamento del sistema e che ero sicuro che, dopo aver sentito le critiche delle Regioni e i pareri della commissione, la decisione del Consiglio dei Ministri sarebbe stata soddisfacente.

Fu certamente l'impostazione aperta e leale delle questioni e la consapevolezza delle difficoltà del compito che mi era stato affidato, che fece sì che l'Assemblea, alla quale erano stati invitati i rappresentanti di tutte le Regioni, di tutti i partiti democratici e dei sindacati, accettasse la mia impostazione e mi desse una fiducia, veramente preziosa, in un momento di particolare difficoltà.

Debbo dire che dopo l'esito del Convegno di Venezia e con la sicurezza della comprensione e dell'aiuto da parte delle Regioni, non ebbi più dubbi che sarei riuscito nel mio mandato, sul compimento del quale, in quel momento, sono certo che moltissimi avevano dubbi assai seri.

Difficoltà ed amarezze ne ebbi da superare ancora molte e fino all'ultimo momento. Ora, che la vicenda è conclusa, e che sono fuori dalla mischia, posso valutare la situazione con un senso di obiettività e di serenità; credo proprio di poter affermare che il momento cruciale per le Regioni fu il Convegno di Venezia.

Se in quel convegno le Regioni mi fossero state ostili, se non avessero compreso che io effettivamente volevo fare le Regioni, e farle bene, se non si fossero rese conto degli innumerevoli ostacoli in mezzo ai quali mi dibattevo, se anziché darmi fiducia e con la fiducia una critica costruttiva, si fossero poste in una posizione di diffidenza, di critica totale, di mancanza di fiducia; se i decreti, che sapevo essere insufficienti e per molti versi criticabili, anziché essere sottoposti ad una azione critica di miglioramento, fossero stati respinti globalmente; se anziché accettare la mia impo-



stazione, d'ottenere l'assenso dei ministri su dei decreti sia pur criticabili, si fosse scelta una via diversa, in altri termini se il Convegno di Venezia avesse avuto un esito diverso, dubito che avrei avuto la forza di condurre a termine, con l'aiuto dei miei collaboratori, il mandato d'attuare le Regioni.

Fu la costante fiducia e l'opera di critica costruttiva delle Regioni e del Parlamento che mi dette la forza e la possibilità di superare le difficoltà che trovai disseminate durante il mio cammino.

All'esito del Convegno di Venezia devo aggiungere che la Camera, alla quale mi presentai per esporre, su mozione presentata dai vari partiti, la situazione in cui si trovava l'attuazione delle Regioni, mi onorò della sua fiducia in una situazione difficilissima e quando avrebbe avuto motivo fondato di molte critiche.

Io sono un entusiasta del sistema parlamentare. Non ho mai ritenuto che le discussioni parlamentari siano tempo perso o difficoltà da superare: ho la convinzione che il Parlamento sia una forza ed un aiuto formidabile nella soluzione delle questioni, ad una condizione: di credere nel Parlamento, di essere di fronte ad esso onesti e corretti, senza sotterfugi e senza reticenze.

L'opposizione non è sentita da me come uno scoglio da superare, ma come una forza che ti aiuta a risolvere i problemi e a portarli in porto nelle giuste posizioni.

Sento che nella mia opera mi ha aiutato la esistenza di posizioni e partiti diversi, perché ho potuto di volta in volta avere l'aiuto dell'uno o dell'altro; sento che mi è stata di grande aiuto l'opposizione, perché continuo è stato il suo pungolo e la sua critica costruttiva e perché in una nazione democratica, e la nostra è una nazione veramente democra-

tica, la opposizione non è sentita come un fastidio da superare, ma come la voce di milioni di cittadini, che fanno parte della nostra collettività, che contribuiscono al comune benessere e di cui bisogna tener conto.

Alla Camera dei Deputati sostanzialmente ripetei quanto avevo detto al Convegno di Venezia: non nascosi le difficoltà, non sostenni la perfezione degli schemi dei decreti, ammise le deficienze, spiegai le ragioni e le difficoltà, dissi i motivi di fiducia sul risultato finale della operazione e chiesi fiducia.

La Camera dei Deputati, con una comprensione della situazione e delle difficoltà e con una chiarezza sulle vie da prendere che spesso hanno le grandi assemblee, mise un disco verde alla mia attività.

Mi accinsi allora, pieno di fiducia e di speranza alla parte certamente più delicata e difficile del mio compito.



## Le difficoltà incontrate nella predisposizione dei decreti

Ho già detto che con i miei collaboratori e con l'aiuto anche di alcuni esperti, avevamo predisposto i decreti di trasferimento.

Le difficoltà per tale lavoro non furono poche. Benché i miei collaboratori fossero dei funzionari che conoscevano a fondo l'organizzazione statale e i Consiglieri di Stato e della Corte dei Conti che chiamammo in aiuto fossero degli specialisti della organizzazione dei vari Ministeri, tuttavia è chiaro che conoscere in modo tale da poter trattare nei particolari tutta l'attività e l'organizzazione dello Stato in alcune delle sue amministrazioni più importanti, è cosa di estrema difficoltà.

È da premettere che, come risulta dal complesso delle cose dette, il materiale che ci fornirono talune amministrazioni fu nullo o quasi, e quindi noi dovemmo per forza attenerci a quanto era a nostra conoscenza.

In taluni settori, dove non eravamo informati, fummo costretti a celeri ricerche, nelle quali non sempre i miei collaboratori furono facilitati.

Dovemmo anche, all'inizio del nostro lavoro, prendere

alcune decisioni che avevano aspetti positivi ed aspetti negativi.

Una delle critiche che seguirono i decreti fino alla loro definizione, fu quella, di cui già parlai, che essi non consideravano l'intera materia da trasferire.

Non ripeterò le ragioni di opportunità che mi spinsero a fare i trasferimenti per Ministeri. Dirò che a tale inconveniente fu in gran parte rimediato nei decreti definitivi, dove la disposizione delle materie poté essere disposta secondo una sua logica.

Altra difficoltà che dovemmo affrontare fu quella che chiamerò d'ordine estetico.

Era evidente, sia pure nella varietà delle materie e quindi delle esigenze dei vari decreti, l'opportunità che questi avessero una loro comune architettura. E così ci regolammo, dando ai vari decreti una successione di contenuti che fu per tutti sostanzialmente la stessa: si consideravano prima le materie che venivano trasferite alle Regioni, poi quelle che lo Stato faceva esplicita riserva di trattenere – come la Pubblica Sicurezza, la Polizia Giudiziaria ecc. – poi si considerava la funzione di indirizzo e di coordinamento dello Stato, il trasferimento del personale e degli uffici e via dicendo.

Lo schema architettonico che venne deciso, venne seguito per tutti i decreti, il che, a parte ogni altra considerazione, rende più facile anche la loro consultazione.

Un punto di particolare difficoltà rappresentava la formulazione delle « funzioni di indirizzo e di coordinamento » dello Stato nelle materie regionali: era facile prevedere che questo sarebbe stato uno degli articoli più criticati.

Dopo lunghe discussioni decisi di attenermi il più possibile alla formulazione che era contenuta nell'o.d.g. del 18.

12.1970 approvato dal Senato ed accettato dal Presidente del Consiglio.

Credo che la decisione sia stata buona. Essa mi diede la forza per insistere con i vari ministri. Ognuno di essi voleva una formula diversa, che salvaguardasse di più i suoi poteri; a tutti potei replicare dicendo che quella proposta era la formula voluta dal Parlamento e che era uguale per tutte le amministrazioni.

Debbo dire che nelle trattative per ottenere l'adesione ai decreti da parte dei singoli ministri, questo fu uno dei punti più discussi e che sarebbe stato un guaio veramente serio se non avessi seguito la prudente via che ho indicato.

Malgrado ciò un ministro non volle dare l'adesione al decreto proprio per questo articolo, riservandosi di discutere la formula in Consiglio dei Ministri.

La riserva non mi preoccupò e non intralciò il corso della procedura che i decreti dovevano fare. Partii dalla considerazione che la formulazione dell'articolo riguardante le funzioni di indirizzo e di coordinamento sarebbe stato uguale per tutti e che quindi tutti avrebbero dovuto sottostare alla formulazione che sarebbe stata decisa dal Consiglio dei Ministri.

Ed infatti così fu. Prima della riunione del Consiglio dei Ministri, come dirò a suo tempo, vi fu una riunione dei Partiti della maggioranza che decisero una formulazione ancora più regionalistica di quella contenuta nei miei decreti, ed io fui lieto nella redazione definitiva dei decreti di accettare la formula che era stata scelta dai vari Partiti.

Altra difficoltà fu rappresentata dall'esistenza di Enti nazionali agenti in materie che venivano trasferite alle Regioni. La loro situazione diede luogo a molte discussioni. Nel mentre la commissione parlamentare riteneva che la dele-

ga non contenesse i poteri per trasferire questi Enti, il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale chiedeva che gli enti dell'istruzione professionale di sua competenza venissero soppressi ed il loro patrimonio, personale ecc., trasferito alle Regioni.

Parlerò a suo tempo di questa questione, che ebbe anche qualche momento drammatico, e che con l'aiuto del fertile ingegno dei giuristi che consultammo, trovò una sua giusta soluzione: come ritengo abbia trovato giusta soluzione nella stesura definitiva dei decreti tutta questa materia degli Enti, la cui soppressione ed il cui passaggio alle Regioni fu stabilito che venisse fatto successivamente, con legge del Parlamento.

Altro punto sul quale ci trovammo in difficoltà e che era e rimase fino alla fine della procedura estremamente criticabile e criticato, fu il fatto che noi diramammo alle Regioni degli schemi di decreti dove, al posto del numero dei funzionari dei vari ministeri che avrebbero dovuto passare alle Regioni, vi erano semplicemente dei puntini.

Questa nostra procedura sollevò molte giustificate critiche.

Cercammo di salvarci dicendo che non potevamo stabilire il numero definitivo dei funzionari da passare alle Regioni fino a che non fosse stato definitivamente accertato quali materie venivano trasferite alle stesse. Ma in verità il nostro era un argomento cavilloso, perché una indicazione, per lo meno di massima, avremmo dovuto darla. Ma come fare, quando alle nostre richieste le amministrazioni interessate o non avevano dato risposta o avevano dato delle risposte che non avremmo potuto rendere pubbliche senza sollevare vespai di polemiche?

Fu così, che, di fronte al tempo che cominciava a porre

delle esigenze assolute, decisi di fare diramare i decreti con i puntini, pensando che all'ultimo momento, in sede di Consiglio dei Ministri, anche questa questione avrebbe potuto essere decisa, se non con soddisfazione delle Regioni, per lo meno con una decisione che salvasse, come si dice, la faccia.

E così in effetti fu. Quella del personale fu una vicenda che mi preoccupò fino agli ultimi giorni di permanenza nel Ministero.

Vi era o no la possibilità di fare qualche norma di legge quadro nei decreti? La risposta a questo interrogativo era un'esigenza assai sentita, da un lato, in relazione al fatto che i ministri interessati – benché ripetutamente sollecitati – non avevano provveduto a preparare leggi quadro, e dall'altro, al fatto che in molti settori la legislazione era enormemente antiquata e quindi del tutto inapplicabile quando non decisamente dannosa.

È noto che, in mancanza di leggi quadro, la legislazione regionale deve rispettare (art. 9 Legge Scelba) i « principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscano per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti ». A parte la difficoltà di identificarli, talune leggi vigenti sono di molti anni fa, e quindi superate dal progresso della società. Di qui l'esigenza in questione.

Gli studiosi di diritto pubblico, fra i quali il Benvenuti, erano concordi nel ritenere che fosse possibile fare entrare qualche norma di legge quadro nei decreti delegati e di tale facoltà ritenni di usare in qualche decreto con senso di misura.

Tale possibilità ha permesso di risolvere, ritengo in modo positivo, talune questioni, che altrimenti assai difficilmente avrebbero trovato una logica e razionale soluzione.



Per quanto riguarda le leggi quadro devo aggiungere che in una riunione del Consiglio dei Ministri i vari ministri interessati erano stati invitati a presentare al Consiglio le leggi quadro nella materia di loro competenza entro il mese di marzo 1971, ma né per tale termine, né dopo, nessuna legge di tale tipo fu esaminata dal Consiglio dei Ministri, fino a che io ne feci parte.

Desidero ancora chiarire a proposito dei decreti delegati i termini di una polemica quasi gialla che si scatenò subito dopo che i decreti delegati erano stati approvati dal Consiglio dei Ministri, ma prima che venissero pubblicati, quando cioè erano in corso le procedure per gli adempimenti richiesti dalla legge. In qualche giornale venne pubblicata una strana notizia: si scrisse che io avrei depositato presso un notaio il testo dei vari decreti.

La notizia non aveva alcun fondamento.

La situazione era la seguente: non appena la stampa pubblicò la notizia che i decreti erano stati approvati io fui sottoposto, da un lato, ad infinite richieste del testo dei decreti alle quali non aderii in quanto dovevo completarli con la precisazione del personale e dei capitoli di bilancio dello Stato da trasferire alle Regioni, ed in quanto non mi pareva corretto darli al pubblico prima che essi avessero avuto la firma del Presidente della Repubblica: da un altro lato venivo sottoposto a pressioni, non dal Presidente del Consiglio, ma da membri autorevoli dei suoi uffici, per apportare ai decreti qualche modifica che io non intendevo assolutamente portare, sia perché dopo l'approvazione sarebbero state assolutamente arbitrarie ed illegittime, sia perché erano modifiche di notevole importanza.

Probabilmente gli uffici agivano su pressione dei Ministri interessati; fatto sta che ad un certo momento, per

troncare la possibilità di tali pressioni, decisi non tanto di portare i decreti da un notaio, quanto di renderli pubblici.

Venne così tolta ogni possibilità di modificarli.

Ricordo ad esempio che si voleva aggiungere una clausola di salvaguardia delle nomine che in quei giorni erano state fatte dai vari ministri, e che io ritenevo inopportune e lesive del diritto delle Regioni.

Io non volevo pregiudicare la questione che avrebbe potuto sorgere sul diritto delle Regioni, ad esempio, di portare delle modifiche alle procedure per le nomine o di procedere a nomine nuove.

Ho ritenuto d'accennare alle principali questioni generali che riguardavano tutti i decreti, per dare una idea, al di là dei problemi scaturiti da ogni singola materia trasferita, delle difficoltà che si dovettero superare.

Anche a distanza di tempo ritengo di aver preso decisioni giuste.

Molte questioni o tecniche o amministrative o costituzionali sorsero nei singoli decreti.

Diranno gli studiosi se, pur con gli inevitabili errori, furono risolte bene o male: io ho la soddisfazione di dire che non una norma, dico non una sola norma, dei decreti fu dichiarata anticostituzionale dalla Corte Costituzionale.



## L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimento delle materie: Trasporti, Turismo, Agricoltura

Finito di preparare con i miei collaboratori i vari decreti, non senza, come dissi, molta fatica per la obbiettiva vastità e difficoltà della materia da disciplinare, cominciai la parte, forse più difficile, della procedura che mi ero proposto di seguire.

Si trattava cioè di ottenere l'assenso dei ministri interessati ai vari decreti.

Per superare questa fase della procedura ricorsi anche all'autorità del Presidente del Consiglio, pregandolo di intervenire presso i ministri interessati. Debbo dire che la situazione fu molto diversa da Ministero a Ministero.

Vi fu qualche ministro, come ad esempio, il ministro dei Trasporti, sen. Viglianesi, che non oppose alcuna difficoltà. Mandò i suoi collaboratori ad esaminare il decreto preparato e la discussione fu ampia e comprensiva e buone furono le decisioni prese.

Devesi notare che questo non era uno dei decreti più facili, in quanto la Costituzione, per la parte che riguardava questa amministrazione, doveva essere interpretata con criteri e vedute moderni, dato il lungo tempo e i molti fatti

verificatisi dal 1947 al momento in cui discutevamo i decreti.

La discussione fu piana e comprensiva e la interpretazione della Costituzione, sulla quale poi la commissione interparlamentare portò ulteriori apporti innovativi, fu tale da doversi obbiettivamente giudicare serena e non dominata da spirito di conservazione del potere centralizzato.

Delle polemiche sorsero per il decreto sul Turismo. Il ministro competente aveva, ad un certo momento, preso l'iniziativa di pubblicare un proprio schema di decreto, che era stato fatto completamente all'oscuro sia del ministro che del sottosegretario per l'attuazione delle Regioni e dei loro collaboratori.

Tale schema era tendenzialmente antiregionalistico e suscitò una infinità di polemiche, di critiche, e di proteste da parte delle Regioni.

Dovetti fare ripetutamente presente che detta iniziativa era assolutamente personale del ministro del Turismo e che essa non solo non aveva il mio assenso, ma non era neppure da me conosciuta.

Si dovette inoltre far presente ripetutamente alle Regioni che tale schema di decreto non aveva valore alcuno e non aveva nulla a che fare con quello che sarebbe stato a suo tempo trasmesso ufficialmente alle Regioni.

È necessario però dire che tali tentativi erano tutt'altro che utili: il loro risultato era quello di sollevare nelle Regioni sospetti contro il potere centrale e dare esca alla polemica di un atteggiamento fondamentalmente antiregionalistico del Governo.

Le trattative con il Ministero del Turismo per avere l'assenso allo schema di decreto da trasmettere alle Regioni furono difficili e non portarono neppure ad un accordo to-

tale. Il ministro del Turismo non accettò infatti, ed in tale senso inviò una lettera al Presidente del Consiglio – e per conoscenza al ministro per l’attuazione delle Regioni – sull’interpretazione delle « funzioni di indirizzo e di coordinamento » contenuta nell’ordine del giorno del Senato di cui si è parlato.

Tale riserva non fermò però il corso del decreto, in quanto, come già dissi, trattandosi di un punto che avrebbe dovuto essere comune a tutti i decreti, era evidente che, anche per questo, la soluzione definitiva si sarebbe avuta in Consiglio dei Ministri.

Difficili, laboriose, lunghe, ma animate però da una volontà di venirne a capo, furono le trattative per il decreto del Ministero dell’Agricoltura.

Questo decreto presentava particolari difficoltà perché nel mondo dell’agricoltura la situazione era profondamente mutata dall’epoca della redazione della Costituzione al momento in cui si discuteva.

Già osservai che l’Italia della Costituzione era un’Italia contadina con il 54% circa dei lavoratori addetti ai lavori agricoli, mentre l’Italia del momento in cui si attuavano le Regioni era un Paese industriale; la sua psicologia, come le sue strutture, erano profondamente mutate.

A prescindere da queste importantissime osservazioni, è ancora da considerarsi che quasi tutta l’agricoltura doveva essere trasferita alle Regioni. Il Ministero dell’Agricoltura, da una delle più grandi amministrazioni dello Stato, veniva ridotta ad una amministrazione con compiti e poteri limitati: la massa dei poteri passava alle Regioni e, con essi, doveva passare anche un grande numero di funzionari.

In questa situazione si rendeva obiettivamente comprensibile la difficoltà in cui si sarebbe trovato il ministro

preposto all'amministrazione, e conseguentemente le difficoltà e le resistenze che si sarebbero trovate per ottenere l'assenso al decreto.

A questa situazione, già di per sé aggrovigliata e difficile, doveva aggiungersi una questione di fondamentale importanza. Dopo che era stata approvata la Costituzione, e cioè dopo che erano state redatte le norme che si dovevano applicare, si era verificato un evento di enorme importanza: era sopravvenuto il Mercato Comune.

Questo ha una grande incidenza nella politica dei vari paesi che lo compongono, ma tale incidenza è particolarmente notevole proprio nel settore agricolo.

In pratica la politica agricola non è più squisitamente nazionale, ma risente in misura grandissima delle decisioni prese in sede di Mercato Comune.

Come legare questa situazione nuova, non prevista dalla Costituzione, con le norme costituzionali?

È evidente che le Regioni non hanno né possono avere rappresentanza internazionale e che quindi la politica in sede di Mercato Comune deve essere fatta dal ministro dell'Agricoltura, ma il ministro, in una situazione in cui il settore agricolo è per buona parte di competenza delle Regioni, può fare tale politica prescindendo dalle Regioni?

E sono poi sufficienti le normali « funzioni d'indirizzo e di coordinamento » per trasmettere le decisioni del Mercato Comune alle Regioni?

E come le attueranno le Regioni? E chi vigilerà alla attuazione di dette decisioni in sede regionale?

Problemi diversi, di capitale importanza, di difficilissima soluzione, di grandissima responsabilità, che obiettivamente la situazione metteva sul tappeto e di cui non era certo possibile ignorare l'esistenza.

Di fronte a questa massa, veramente enorme, di difficoltà, le discussioni furono molte e lunghe. Il partito della Democrazia Cristiana costituì una commissione per dare una soluzione ai vari problemi, e fu in tale commissione che, dopo una lunghissima riunione, alla quale parteciparono sia chi scrive, sia il ministro dell'Agricoltura, fu trovato l'accordo per la redazione del decreto. Debbo dire che il partito della Democrazia Cristiana diede un aiuto efficace alla soluzione di questa importantissima questione, così come debbo dare atto al ministro dell'Agricoltura della sua volontà di trovare una soluzione ai difficili problemi che le Regioni ponevano sul suo settore.

Si è molto scritto, allora, di dissensi e di polemiche fra me ed il ministro dell'Agricoltura e talvolta si è insinuato che i nostri rapporti avessero una particolare asprezza, ma debbo dire qui, come già ebbi modo di dire intervenendo nelle varie polemiche che di volta in volta sorgevano, che nessuna particolare situazione, che non fosse quella di una comune ed antica cordialità, vi era fra me ed il ministro Natali e i nostri rapporti, i nostri giudizi, le nostre discussioni, si mantennero sempre nei limiti di una corretta cordialità.





L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimento delle materie: Lavoro e Previdenza Sociale, Industria, Commercio ed Artigianato, Sanità, Lavori Pubblici

Un decreto che ebbe vicende particolari fu quello del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: qui mi trovai in una posizione completamente diversa da quella degli altri decreti.

Fu facile fissare gli incontri con il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, e, salvo le difficoltà tecniche sempre esistenti, fu anche facile trovare la soluzione alle questioni che il decreto presentava.

Una sola questione fu lunga e penosa e si trascinò con momenti talvolta drammatici, durante tutto il corso della procedura per l'approvazione dei decreti.

Si trattava della questione riflettente gli Enti di istruzione professionale dipendenti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Il ministro Donat Cattin voleva che tali Enti venissero sciolti e il personale e le funzioni passate alle Regioni.

Io ero perfettamente d'accordo con il ministro del Lavoro sulla opportunità di tale soluzione, ma avevo molti dubbi se la delega data dal Parlamento al governo comprendesse tale potere.

Dopo lunghe discussioni inviai alle Regioni per il loro parere un decreto sul quale gli Enti in questione venivano sciolti.

Tale situazione non incontrò difficoltà, anzi fu gradita alle Regioni.

Le difficoltà gravi sorsero quando il decreto, con le osservazioni di tutte le Regioni, passò per il parere alla commissione parlamentare.

La commissione infatti aveva dichiarato che il governo non aveva il potere di sciogliere gli Enti nazionali, tanto che, come già dissi, nei vari decreti vi è la norma che tali Enti verranno sciolti con legge del Parlamento.

Quando si passò all'esame degli Enti di cui ci occupiamo, il relatore della commissione parlamentare, on. Fracanzani, che fece a tutto il decreto una relazione esauriente ed acuta, sostenne che gli Enti dovevano essere sciolti e il personale ed il patrimonio trasferiti alle Regioni.

Il presidente della commissione parlamentare, sen. Oliva, che nel presiedere la commissione, del cui lavoro mi occuperò più avanti, diede la misura delle sue grandi capacità, era di parere contrario e, in accordo con la commissione, negava al governo il potere di sciogliere detti Enti.

La questione assunse ad un dato momento un tono drammatico, perché il relatore non era affatto disposto ad accettare la soluzione della commissione.

Io pure ero sinceramente preoccupato di una soluzione che rappresentava un passo indietro in relazione al contenuto del decreto che era stato trasmesso alle Regioni.

L'on. Fracanzani minacciò di dimettersi dalla sua funzione di relatore se la sua tesi non fosse stata accettata: il sen. Oliva, quando fu a conoscenza della decisione del

relatore, fece presente che si sarebbe dimesso lui da presidente della commissione.

La mia preoccupazione a questo punto fu gravissima. È necessario tenere presente che i tempi per l'approvazione dei decreti erano ristrettissimi: si andava avanti calcolando anche il giorno. Non vi era ormai più margine di tempo; un ritardo anche di due o tre giorni, poteva far saltare tutta l'operazione di attuazione delle Regioni che, come vedremo, riuscii a fare sempre ai margini estremi del tempo utile.

Ebbi ripetuti colloqui sia con il presidente della commissione, sia con il relatore, ed infine, di fronte al pericolo tutt'altro che ipotetico che non venissero attuate le Regioni nel tempo che ci eravamo prefissi, con l'aiuto di costituzionalisti insigni che ci trovarono la via d'uscita, potemmo risolvere questa spinosa questione e sciogliere gli Enti in questione.

Trovammo infatti che tali Enti, a differenza di tutti gli altri, non avevano la loro origine nella legge, ma in un decreto ministeriale.

Erano, in altri termini, Enti di origini particolari e i giuristi furono dell'opinione che tali Enti, così come con decreto erano sorti, con decreto potessero essere sciolti, a differenza degli altri Enti che, sorti con una legge, di una legge avevano bisogno per poter essere affossati.

Questa impostazione del problema superava la questione dei poteri della legge delega, in quanto l'Ente non veniva sciolto con il decreto delegato, ma con un decreto del Ministro competente.

La soluzione adottata fu accolta favorevolmente anche dalle Regioni.

Con il ministro dell'Industria fu abbastanza facile su-

perare le difficoltà tecniche per la compilazione del decreto che aveva riferimento alle acque minerali e termali, alle cave e torbiere e all'artigianato, mentre fu difficile l'accordo per il decreto riguardante le fiere e i mercati.

Vi era il problema delle fiere internazionali e nazionali e del loro coordinamento che non era obiettivamente semplice, così come vi era il problema della interpretazione della norma costituzionale: tutte le fiere e i mercati dovevano passare alle Regioni o solo le fiere e i mercati regionali o provinciali o locali? E che cosa si doveva intendere per fiere o mercati regionali? Quali i limiti?

La soluzione di queste questioni non era aiutata dai lavori preparatori della Costituzione, che portavano ad una interpretazione restrittiva, mentre era viva la polemica sulla materia.

L'accordo col ministro dell'Industria fu difficile: alla fine, in una riunione, fu raggiunta la soluzione contenuta nel decreto.

Debbo dire che tale soluzione mi lasciò sempre molto perplesso e che ho sempre avuto dei dubbi sulla sua costituzionalità; tali dubbi mi sono stati tolti dalla Corte Costituzionale che, su ricorso delle Regioni, si occupò di tale materia e sentenziò che le norme contenute nei decreti erano costituzionali.

Con il Ministero della Sanità ebbi molte discussioni e polemiche. Dovetti superare anzitutto una prima difficoltà e cioè la tesi del ministro della Sanità che sosteneva che il decreto non si doveva fare, in quanto si stava preparando la riforma sanitaria che ovviamente spettava a lui fare.

Dopo molte discussioni riuscii a far prevalere il giusto concetto che non spettava a me fare la riforma sanitaria, ma spettava a me trasmettere alle Regioni la materia sa-

nitaria prevista nella Costituzione di competenza regionale, così come era.

Concetto ovvio, ma che non mi fu facile far prevalere. Mi domando che cosa sarebbe accaduto se si fosse seguita una diversa tesi!

Le Regioni sarebbero subentrate senza regola alcuna nelle loro competenze in virtù della decorrenza del termine, secondo il criterio previsto dalla legge, e la confusione in un settore già di per sé difficile e bisognoso di tante cose, ma non certo di confusione, sarebbe stata veramente notevole.

Altro tentativo al quale dovetti oppormi, fu quello di cercare di fare la riforma sanitaria attraverso i decreti regionali, cosa questa, come ho sopra detto e come è ovvio, che non era giuridicamente possibile.

Fui per questo accusato di non volere la riforma sanitaria: accusa assolutamente senza fondamento.

A parte la possibilità o meno di fare la riforma dirò così, di sotto banco, cosa questa che riguardava il Presidente del Consiglio e tutto il Consiglio dei Ministri, e non il solo ministro per l'attuazione delle Regioni, la mia opposizione era dovuta al fatto semplicissimo che il governo non aveva poteri per fare la riforma in tale modo.

Non vi era il potere e non era la sede adatta: questo è tutto.

Con il prezioso intervento anche del sottosegretario per l'attuazione delle Regioni, sen. Fossa, che, come il ministro della Sanità, faceva parte del P.S.I., il decreto poté alla fine essere diramato e la questione andò a posto con soddisfazione di tutti.

Faticoso fu pure l'assenso del ministro sul decreto che riguardava il Ministero dei Lavori Pubblici.

Premetto che questo decreto, per la materia che riguardava, soprattutto per l'urbanistica, era di difficilissima redazione.

In ripetuti colloqui con gli incaricati del ministro dei Lavori Pubblici erano da noi state fatte presenti le enormi difficoltà tecniche per la redazione del decreto e la necessità, specie per quanto aveva riferimento all'urbanistica, di fare una legge quadro.

Questa opportunità era stata riconosciuta dagli incaricati del ministro dei Lavori Pubblici, ma il tempo passava, la legge quadro non veniva fatta e il decreto delegato neppure.

Con la collaborazione del sottosegretario sen. Fossa, feci ripetutamente e direttamente, ma invano, presente al ministro l'urgenza di preparare il decreto. Poi, anche per questo, presi la decisione di prepararlo direttamente assieme ai miei collaboratori.

In questo decreto superammo talune gravissime difficoltà mettendo nel decreto stesso qualche norma di legge quadro, cosa questa, come già ebbi a dire, che era riconosciuta legittima da tutti gli scrittori di cose giuridiche della materia.

Faticosa e discussa, come dissi, fu poi l'adesione al decreto da parte del ministro, atteggiamento obiettivamente giustificato dalla estrema difficoltà tecnica e dalla gravità eccezionale della materia trattata.

Comunque alla fine anche questa difficoltà venne superata e anche questo decreto fu tempestivamente diramato alle Regioni.

## L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimento delle materie: Pubblica Istruzione, Interno

Anche il decreto del Ministero della Pubblica Istruzione presentava delle difficoltà tecniche che furono con buona volontà presto superate: esso aveva però due questioni particolarmente difficili sulle quali furono trovate delle soluzioni che sono indubbiamente criticabili sotto l'aspetto razionale, ma che furono accettate tranquillamente da tutte le Regioni.

Fra gli istituti della Pubblica Istruzione vi sono gli istituti professionali: sono degli istituti misti, di natura e programma professionale, ma che permettono, con un corso integrativo, di iscriversi a talune facoltà universitarie. Per questo il ministro della Pubblica Istruzione sosteneva che si trattava di un corso di studi di natura non professionale e che quindi non andava trasferito alle Regioni.

A parte la fondatezza o meno di tale argomento, mi trovai di fronte ad una situazione strana. Da tempo cercavo di far presente alle Regioni la inopportunità di prendere contatto con le varie amministrazioni statali, in quanto tali contatti avrebbero reso più complicato il mio la-



voro. Tale mia presa di posizione, fatta in parecchi discorsi pubblici ed in parecchi colloqui, derivava dal fatto che vi era una certa tendenza delle varie amministrazioni statali interessate a prendere contatto con i vari assessori delle Regioni competenti per materia: il risultato di tali contatti, che io non conoscevo, e che non ero quindi in grado di giudicare, veniva poi opposto alle mie richieste. Ed io mi trovavo un po' disarmato di fronte a tali situazioni in quanto venivo accusato di essere più realista del re. E non mi era facile osservare che quelle di cui discutevamo non erano materie disponibili sulle quali si potessero fare accordi, che si trattava di applicare la Costituzione e che quindi bisognava vedere se la decisione che si voleva prendere rispondeva o meno alla Costituzione, solo esame per noi lecito e possibile. Quando si verificavano situazioni del genere non era poi tanto facile rimettere le cose a posto.

Non sempre i miei avvertimenti vennero presi nella dovuta considerazione, ed un caso particolarmente delicato occorre proprio con il Ministero della Pubblica Istruzione.

Questo aveva indetto una riunione in una località dei colli romani ed in tale riunione ministro ed assessori regionali alla Pubblica Istruzione avevano a lungo discusso sugli istituti professionali: il succo di tale discussione era stata la constatazione che le Regioni non erano favorevoli a vedersi trasferiti gli istituti professionali.

Quando io mi trovai a discutere tale argomento, mi sentii nel modo più deciso ribattere che gli istituti professionali non dovevano trasferirsi anche perché le Regioni non li volevano.

Su questo punto il ministro per la Pubblica Istruzione fu irremovibile ed io, per poter tempestivamente diramare il decreto, decisi di accettare il suo punto di vista, dicendo

chiaramente alle Regioni che gli istituti professionali non venivano trasferiti perché le Regioni avevano detto di non volerli. Era questo un argomento politicamente valido, ma giuridicamente estremamente discutibile. Pensavo che le Regioni prima e la commissione parlamentare poi avrebbero fatto presente la loro opinione su tale argomento, ma, quando tirai le somme, dovetti constatare che questo era stato uno dei punti che aveva incontrato meno discussioni.

E le cose rimasero così.

Pure discutibile è stata la decisione presa per l'assistenza universitaria, questione di non facile soluzione perché gli studenti universitari studiano spesso fuori dell'ambito regionale, in università situate in regioni diverse da quella di loro residenza.

Su questa questione, sulla quale pure non vennero sollevate particolari obiezioni, ci accordammo su una soluzione di buon senso, politicamente valida, ma giuridicamente discutibile: sulla soluzione cioè di non trattare la questione e di lasciare per il momento le cose come stavano, in considerazione del fatto che la materia era in discussione nella legge sulla riforma universitaria che allora pareva dovesse presto trovare una sua soluzione.

Al di fuori di queste questioni, l'adesione al decreto sulla Pubblica Istruzione ebbe un suo corso normale.

Ultimo decreto di questo nostro breve esame è quello del Ministero dell'Interno.

Con il Ministero dell'Interno si fecero due decreti, uno per la materia delle circoscrizioni comunali e della polizia locale urbana e rurale, ed uno per la beneficenza pubblica.

Detto Ministero fu sempre sollecito a presentare schemi di decreto ed a fornire il materiale che chiedevamo.

Suoi valorosi e preparati funzionari, come i prefetti Giovenco e Gizzi, mi furono anche di prezioso aiuto in tanta parte del mio lavoro e spesso ricorsi al loro consiglio.

Gli schemi dei decreti che il Ministero preparava non incontrarono però mai il mio consenso ed anzi i miei rapporti con il ministro dell'Interno per la formulazione dei decreti nelle materie di sua pertinenza furono i più difficili ed i più tormentati.

La cosa è comprensibile se si pensa all'enorme potere che aveva il Ministero dell'Interno ed al fatto che, portandogli via il controllo sugli Enti locali e l'assistenza, le Regioni vuotavano di buona parte del suo contenuto questo grande centro di potere, riducendo in pratica i prefetti ad una specie di super-questori.

Ritengo che l'istituto prefettizio, che pur tanta e dignitosa parte ha avuto e tutt'ora ha nella vita amministrativa del nostro Paese, abbia dalla istituzione delle Regioni nello Stato italiano, un colpo mortale. È mia opinione che esso sia destinato a perdere sempre più d'importanza.

È un istituto che ha segnato momenti di grande prestigio nella storia del nostro Paese, anche, bisogna riconoscerlo, per la capacità ed il senso di grande dignità e di servizio dello Stato degli uomini che hanno ricoperto e ricoprono tale funzione, ma, come tutte le cose di questo mondo, è un istituto che ha fatto il suo tempo, che i fatti e gli eventi hanno superato e che è destinato lentamente a perdere, se non ha già perso, gran parte dell'importanza che aveva.

Dei due decreti, quello sulle circoscrizioni comunali e sulla polizia locale urbana e rurale fu il più facile. Vi furono alcune questioni, ma su di esse si riuscì a trovare un

accordo ed il decreto poté essere regolarmente diramato alle Regioni.

Le gravi questioni sorsero sul decreto per la beneficenza pubblica, sul quale mai fu possibile trovare l'accordo fra il ministro per l'attuazione delle Regioni ed il ministro dell'Interno e sul quale si ebbero soluzioni di transazione che mi hanno lasciato e lasciano estremamente perplesso sia sotto i riflessi della legittimità costituzionale, sia sotto i riflessi della opportunità politica.

La questione sorge dalla Costituzione che parla di beneficenza pubblica.

È una dizione che aveva riferimento all'Italia del 1947, anno in cui si fece la Costituzione, ma che era nettamente superata nel 1971. Da tempo nel nostro Paese si parla di diritto all'assistenza, di sicurezza sociale, di concetti cioè più moderni, nei quali il vecchio e pietistico concetto della beneficenza viene nettamente assorbito e superato.

A parte questa prima considerazione, che distinzione vi è fra beneficenza pubblica e altre forme di beneficenza ed in specie la beneficenza privata?

Per giudicare se una forma di beneficenza è pubblica o privata bisogna fare riferimento all'ente che fa la beneficenza, come sosteneva il Ministero dell'Interno, o alle persone alle quali la beneficenza è rivolta, se cioè è rivolta al pubblico o se invece è rivolta a determinate persone private, come sosteneva il ministro per l'attuazione delle Regioni?

Questioni, come si vede, tutt'altro che semplici. Si aggiunga che questo decreto era particolarmente importante, non tanto per le funzioni che in effetti venivano trasferite, quanto per un uso abnorme che attraverso il tempo il Ministero dell'Interno aveva fatto dei suoi poteri.

In effetti i poteri di cui si discuteva erano i seguenti: la possibilità di vietare le collette di denaro e la vigilanza sugli istituti di beneficenza privata: questi erano, teoricamente, tutti i poteri in discussione. Quando si pensi che i poteri di vigilanza venivano trasferiti alla Regione su tutti gli Istituti pubblici di beneficenza si ha chiaramente la valutazione della mancanza di importanza che in effetti presentava la questione sulla beneficenza privata.

Perché allora tanta e così accanita discussione per il trasferimento della beneficenza privata?

La ragione è la seguente: attraverso gli anni i capitoli di bilancio che avevano riferimento alla beneficenza privata erano diventati assai notevoli. Essi sostanzialmente comprendevano tutte le assistenze che venivano fatte agli istituti privati, religiosi e non religiosi, ed erano una delle fonti principali, se non la principale, delle possibilità di manovra politica del Ministero dell'Interno.

La mia richiesta fu di trasferire anche la beneficenza privata: rendendomi però conto di tutte le complesse questioni e le esigenze politiche che tale questione coinvolgeva, proposi il trasferimento di determinate somme ai capitoli di bilancio di pertinenza del Ministero dell'Interno, in modo che potessero continuare certe forme di assistenza, che era giusto venissero fatte e che erano di pertinenza dello Stato.

Su tale punto il diniego del ministro dell'Interno fu categorico.

Il partito della Democrazia Cristiana nominò una commissione perché esaminasse tale problema e davanti alla commissione andammo ad esporre i rispettivi punti di vista, io per le Regioni ed il ministro Restivo per il Ministero dell'Interno.

La discussione fu quanto mai movimentata ed accesa e alla fine la commissione si pronunciò a favore della tesi da me sostenuta, decidendo che anche la beneficenza privata doveva essere trasferita alle Regioni.

Ritenevo che con questo la questione fosse finita e che con ciò si potesse avere l'adesione del ministro al decreto.

È da notare che intanto i giorni passavano e si avvicinavano gli ultimi giorni utili per trasferire il decreto alle Regioni in tempo perché tutta la procedura potesse compiere il suo corso e i decreti definitivi essere pubblicati entro l'anno. Senonché, malgrado il parere del Partito, il ministro Restivo disse che non avrebbe dato la sua adesione al decreto se non avesse avuto una lettera dal segretario del partito che gli imponesse una simile decisione.

Chiesi la lettera al segretario del partito, ma questi non voleva farla se non avesse a sua volta avuto una lettera del Presidente del Consiglio.

È bene precisare che nessuna pressione mai in questa materia venne, che io sappia, dalle Autorità religiose e che anzi gli ecclesiastici che facevano parte della commissione, cui ho accennato, erano anch'essi favorevoli al trasferimento della materia alle Regioni; sia allora che successivamente, ripetutamente anche a mezzo dell'on. Vittorino Colombo, che sostituì il sen. Signorello nell'ufficio Enti locali al partito, mi venne esplicitamente detto che le autorità religiose erano favorevoli al trasferimento della beneficenza privata alle Regioni.

Compresi subito che la lettera nessuno l'avrebbe scritta, né il segretario del partito né il Presidente del Consiglio, ed allora presi una decisione: diramai il decreto alle Regioni senza considerare tra le materie da trasferire la beneficenza privata, ma scrissi esplicitamente nella relazio-

ne che per decidere sul trasferimento di tale materia era necessario, data la delicatezza e la gravità della questione, un ulteriore e più approfondito esame.

Mi misi cioè nella condizione di trasferire tempestivamente anche detto decreto alle Regioni senza espormi, per lo meno entro certi limiti, alla critica di non voler trasferire tale materia.

Era questa evidentemente la sola soluzione per me allora possibile e, ritengo, la più producente agli effetti di far continuare il corso della procedura necessaria ai decreti in esame.

Il decreto per quanto riguarda la beneficenza pubblica ebbe il suo corso normale.

Continuò invece il suo corso travagliato e difficile il decreto sulla beneficenza privata.

L'on. Vittorino Colombo, che, come dissi, sostituì il sen. Signorello alla direzione dell'ufficio Enti locali della Democrazia Cristiana, scrisse una lettera a me, al ministro Restivo ed al Presidente del Consiglio, nella quale si diceva che era decisione del Partito che anche la beneficenza privata venisse trasferita alle Regioni.

Il ministro Restivo rimase però nella sua posizione negativa. Vi fu allora un altro tentativo di mediazione fatto, per conto del Partito, dal sen. Signorello, al quale partecipammo sia io che il ministro Restivo.

In tale riunione il sen. Signorello disse che il prof. Elia, illustre costituzionalista, al quale più volte io pure mi ero rivolto, riteneva che rispondesse ad una corretta interpretazione della Costituzione che la materia in discussione non venisse trasferita, ma delegata alle Regioni.

Per la verità io rimasi meravigliato di tale opinione: pareva a me che essa fosse nettamente contraria ad una

retta interpretazione della Costituzione, la quale, a mio avviso, imponeva il trasferimento, ma non consentiva la delega di tale materia.

Comunque, per finirla, di fronte al parere autorevolissimo del prof. Elia ed al fatto che il ministro Restivo accettava una tale soluzione, detti anch'io il mio assenso.

Pareva che la vicenda fosse finita, ma questa convinzione durò poche ore, perché il giorno dopo il prof. Elia si fece vivo direttamente con me chiarendo che tale parere a lui attribuito costituiva solo una sua opinione detta senza esplicita responsabilità e senza un esame approfondito della materia e che egli mi faceva presente che, studiata la questione, il suo parere era decisamente diverso: bisognava operare il trasferimento della materia, mentre usare l'istituto della delega sarebbe stato assolutamente incostituzionale.

Ritornava così tutto in alto mare.

A questo si aggiunse un altro fatto: i socialisti da me interpellati erano, a mio parere giustamente, decisamente contrari all'istituto della delega. Essi ritenevano che si dovesse procedere al trasferimento della materia.

Quando questi colloqui avvenivano s'era alla antvigilia del Consiglio dei Ministri che doveva approvare gli ultimi decreti rimasti e che era l'ultimo Consiglio dei Ministri che sarebbe stato fatto entro l'anno 1971.

Decisi che avrei portato al Consiglio dei Ministri il decreto sulla beneficenza considerando solo la beneficenza pubblica e che avrei dichiarato che si sarebbe fatto successivamente, entro i limiti di tempo della delega, che scadevano nel luglio 1972, un altro decreto riguardante la beneficenza privata.

In tale senso presi accordo con i vari partiti della mag-



gioranza governativa e così venne fatto. Entro il 31 dicembre 1971 vennero pubblicati tutti i decreti: ma quello della beneficenza comprendeva solo la beneficenza pubblica: il trasferimento della beneficenza privata venne rinviato « fino a quando la materia non sarà disciplinata con successivo provvedimento da emanarsi entro il 6 giugno 1972 » (art. 3 n. 3 del D.P.R. sulla beneficenza pubblica).

Cambiò il governo e Presidente del Consiglio venne nominato l'on. Giulio Andreotti: io rimasi ministro per l'attuazione delle Regioni, a ministro dell'Interno, al posto dell'on. Restivo, andò l'on. Mariano Rumor, e ministro per la Giustizia, al posto dell'interim che nel precedente governo era tenuto dallo stesso Presidente del Consiglio on. Emilio Colombo, andò l'on. Guido Gonella.

Trattai nuovamente la questione con il nuovo ministro dell'Interno, e con l'on. Rumor fu possibile trovare presto l'accordo nel senso che anche la beneficenza privata passasse alle Regioni.

Pareva che tutto fosse a posto, ma così non era.

Alla riunione che il nuovo Presidente del Consiglio, on. Andreotti indisse per decidere questa questione erano presenti, oltre al sottoscritto, il ministro Rumor ed il ministro Gonella.

Il ministro Rumor non fece alcuna particolare difficoltà al passaggio della beneficenza privata alle Regioni, ma la opposizione venne, e decisa, dal ministro Guardasigilli.

Vi fu una discussione piuttosto accesa. Sia io sia il ministro Gonella eravamo d'accordo che la delega della materia alle Regioni era illegittima, ma da parte mia si sosteneva la necessità del trasferimento di tale materia alle Regioni, da parte del ministro Guardasigilli, fermandosi su una letterale interpretazione della Costituzione, si sostene-

va che la beneficenza privata era diversa dalla beneficenza pubblica e che quindi non era trasferibile alle Regioni perché non prevista dalla Costituzione.

Non ci fu possibilità di accordo fra me e il ministro Gonnella e tutti e due decidemmo di accettare la proposta del Presidente del Consiglio, il quale ci chiese di lasciarlo arbitro affermando che si sarebbe espresso dopo di aver sentito anche l'opinione del partito. Io aderii volentieri a tale decisione, che mi sembrava favorevole, in quanto la lettera che il Partito mi aveva mandato diceva di trasferire la beneficenza privata alle Regioni, e quindi ritenevo che una tale procedura dovesse essere favorevole alla tesi da me sostenuta.

La crisi di governo ed il fatto che io, come tutti gli amici della corrente Forze Nuove, non partecipammo al governo, mi tolse l'amarezza di dover avallare una decisione che ritengo incostituzionale: quella cioè della delega di tale materia alle Regioni: infatti con il D.P.R. 5.6.1972 numero 315, pubblicato il 13.7.1972 la tanto discussa materia fu delegata alle Regioni.

Forse si volle dare un colpo alla botte e un colpo al cerchio, e può darsi che anche questa sia stata una saggia decisione!



## L'esame delle Regioni

Prima delle ferie estive riuscii a trasmettere tutti gli schemi di decreti alle Regioni, come prescritto dalla legge. Queste avevano sessanta giorni di tempo per il loro esame.

Non fu molto cortese da parte mia trasmettere i decreti proprio alla vigilia delle ferie, ma non avevo possibilità di scelta.

Ormai i tempi erano calcolati alla giornata, i margini di sicurezza erano minimi e non potevo quindi far diversamente.

Vedremo infatti che le Regioni furono attuate proprio l'ultimo giorno utile, e che mi fu necessaria anche una proroga concordata con le Regioni per essere certi che tutti gli adempimenti necessari venissero fatti tempestivamente e ritualmente.

Gli schemi di decreti vennero trasmessi alle Regioni mano a mano che venivano fatti e che sugli stessi riuscivo ad ottenere l'adesione del ministro competente, sì che quando trasmisi gli ultimi schemi le Regioni avevano già iniziato l'esame dei primi inviati: qualche Regione era già in fase avanzata d'esame.

Mia costante preoccupazione fu quella di chiarire e alle Regioni e all'opinione pubblica, che quelli non erano i decreti definitivi.

In più discorsi dissi che in uno Stato ben ordinato ogni organo costituzionale doveva avere la sua funzione. I decreti dovevano essere il risultato delle volontà concordi del governo, delle Regioni, del Parlamento nazionale. L'esame delle Regioni e il parere della commissione parlamentare non erano richiesti solo pro forma. Essi erano atti che dovevano concorrere ad arricchire i decreti ed a costituirne, assieme alla volontà del governo, cui spettava per potere delegato la decisione definitiva, la sostanza e la forma.

Così io speravo che fosse e così infatti fu.

Io ero consapevole delle lacune degli schemi di decreti e della loro parsimonia nel trasmettere le competenze alle Regioni, ma ero convinto che quando fossero ritornati arricchiti dal complesso di emendamenti, di osservazioni e di pareri delle Regioni e della commissione parlamentare, non sarebbe stato facile al Consiglio dei Ministri distaccarsi senza adeguata motivazione da tali pareri, specie da quello della commissione parlamentare.

I decreti avrebbero allora avuto una loro fisionomia definitiva, ben diversa da quella che avevano quando furono inviati alle Regioni.

Tale convincimento ripeto, cercai di rendere il più noto e diffuso possibile, raccomandando in tutti i modi alle Regioni di non fare osservazioni generiche, ma di proporre emendamenti e di fare osservazioni precise, in modo che esse potessero poi essere utilizzate e dalla commissione parlamentare e dal ministro delle Regioni nel redigere la stesura definitiva dei decreti.

Debbo dire che i miei sforzi furono ripagati: vi furono

sugli schemi dei decreti da parte delle Regioni anche delle osservazioni generiche e quindi limitatamente traducibili, ma la grande quantità delle osservazioni furono precise, spesso fatte sotto forma d'emendamento e tali da poter essere facilmente trasfuse nei decreti.

La quantità di osservazioni fatte dalle Regioni fu notevole: talune avevano riferimento non solo alle lacune delle materie che il decreto trattava, ma anche, e furono molto numerose, a lacune o difficoltà che si erano incontrate nei vari decreti.

Furono particolarmente numerose nei punti sui quali avevo previsto che esse si sarebbero appuntate e soprattutto sul fatto che, al momento in cui vennero trasmessi, i decreti avevano assai più l'aria di essere fatti per Ministeri che non per materie.

Questa osservazione giustissima mi venne fatta da tutte o quasi le Regioni.

Della sua fondatezza, come dissi, ero ben consapevole, ma calcolavo di rimediare nella stesura definitiva dei decreti da sottoporre al Consiglio dei Ministri. Ed infatti così feci. Sono convinto che scelsi la via giusta, perché se per taluni decreti avessi dovuto ottenere, come per più di uno sarebbe stato necessario, l'adesione di più ministri, non avrei fatto in tempo a percorrere la procedura necessaria nei termini fissati.

Altra giustissima osservazione che fecero tutte le Regioni, e che pure era da me attesa, fu quella che in tutti i decreti, al posto delle somme che avrei dovuto trasferire e del numero e la qualità dei funzionari che dovevano passare alle Regioni, vi erano dei puntini.

La critica, come dissi, era giusta ed era grave specie per quanto riguardava il trasferimento del personale. Infatti,

per quanto aveva riferimento ai capitoli di Bilancio, la cosa era di mediocre interesse per le Regioni, in quanto era già fissata la cifra complessiva che lo Stato doveva loro dare. La indicazione dei capitoli di Bilancio interessava quindi soprattutto il Ministero del Tesoro. Qualora, come in effetti avvenne, il Tesoro non avesse cancellato dal Bilancio dello Stato, per passarle alle Regioni, voci di bilancio fino a raggiungere l'ammontare della somma che esso Stato si era impegnato a dare alle Regioni, il Tesoro avrebbe dovuto provvedere a raggiungere detto ammontare con denaro fresco.

Ma è evidente che per il trasferimento del personale le Regioni avevano invece un interesse assai forte. E purtroppo su questo settore non mi era stato possibile dare alcuna seria indicazione, perché, già lo dissi, non mi era stato fornito il materiale necessario dalle amministrazioni interessate.

Calcolavo che, quando l'operazione fosse stata fatta e fossero cadute le ultime incertezze e, per taluni, le ultime speranze, allora bene o male, del tutto giusti o giusti solo in parte, mi sarebbero stati forniti anche i dati necessari per tale importantissimo adempimento.

E così fu.

Dove pure mi vennero fatte moltissime osservazioni, e qui invece non me le aspettavo, fu nella formulazione dell'articolo riguardante le « funzioni di indirizzo e di coordinamento » dello Stato.

Mi ero, per questo, come dissi, attenuto quasi letteralmente all'ordine del giorno approvato dal Senato ed accettato dal Presidente del Consiglio e, sia perché in effetti tale ordine del giorno era molto rispettoso dei poteri, del prestigio e delle autonomie delle Regioni, sia per l'autorità

della fonte cui mi ero riferito, ritenevo che l'articolo non venisse sottoposto a critiche particolari.

Invece così non fu: questo fu uno degli articoli più criticati.

Già dissi che nella stesura definitiva dei decreti questo punto fu modificato secondo accordi, da me ben volentieri accettati, presi dai partiti di maggioranza due o tre giorni prima dell'approvazione dei decreti. Per il resto, le molte osservazioni fatte dalle Regioni riguardavano le particolari materie trasmesse e moltissime di esse furono acquisite nei decreti definitivi.





## La commissione parlamentare

Come ebbi a dire la procedura prescriveva che gli schemi di decreti, corredati dalle osservazioni che le Regioni dovevano fare entro il termine di 60 giorni, venissero poi passati alla commissione mista di senatori e deputati, che doveva dare sugli stessi il suo autorevolissimo parere.

Debbo dire che le Regioni fecero uno sforzo notevole per farmi avere le loro osservazioni nel termine fissato: comunque anche quelle osservazioni che arrivarono in ritardo furono da me regolarmente passate alla commissione.

Il lavoro della commissione, che, come dissi, era presieduta dal sen. Oliva, fu un lavoro faticoso e prezioso.

Era mia decisione accettare il maggior numero possibile dei suoi pareri, convinto come ero che essi sarebbero stati rispettosi e della Costituzione e del prestigio e dell'autonomia delle Regioni e che ne avrebbero fatto un istituto fondamentale nella vita amministrativa e politica del nostro Paese.

La mia preoccupazione era quella del tempo: bisognava che la commissione passasse i pareri lasciando a me ed ai miei collaboratori un margine di tempo, sia pure ristretto,

ma sufficiente per poter rivedere i decreti e metterli in armonia con i pareri, lavoro che in taluni casi si presentava complicato e difficile.

Non bisogna dimenticare che per ogni decreto dovevo fare il lavoro tutt'altro che semplice di convincere il ministro interessato, che doveva firmare il decreto, ad accettare il punto di vista e le soluzioni della commissione parlamentare.

Non era infatti possibile, se volevo che i decreti andassero a buon fine, portare in Consiglio dei Ministri una infinità di questioni.

Il Presidente del Consiglio, che doveva convocare il Consiglio dei Ministri, metteva l'argomento all'o.d.g. se sapeva che nei decreti non vi erano grosse discussioni: se avesse saputo che vi erano molte questioni aperte, mi avrebbe certamente consigliato di definirle.

Lo stesso Presidente del Consiglio per qualche decreto, come quelli della Sanità e dei Lavori Pubblici, indisse una riunione per trovare la soluzione di talune questioni.

Oltre alla obiettiva ristrettezza dei termini, vi era da parte mia un'altra grave preoccupazione. Era prossima l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica: questa doveva iniziarsi ai primi di dicembre: se non erro verso il 10-11. Il mio sforzo fu nel senso di cercare di far convocare il Consiglio dei Ministri prima di tale data: temevo che il tempo necessario per la nomina del Presidente della Repubblica e il fatto che poi sarebbero sopravvenute le festività di Natale e fine d'anno, rendessero difficile la convocazione del Consiglio.

Questa preoccupazione era per me gravissima.

Di qui la mia preghiera insistente con il Presidente della commissione parlamentare sen. Oliva perché, sia pure

con grande impegno e sacrificio dei commissari, potesse passarmi i pareri in tempo per farli approvare dal Consiglio dei Ministri prima dell'inizio della elezione del Presidente della Repubblica.

La commissione fece uno sforzo notevole, lavorò quasi ogni giorno fino a tarda sera, talvolta fino a notte inoltrata, e fece un lavoro veramente degno di lode.

Però, malgrado tale sforzo, qualche decreto mi venne passato con alcuni giorni di ritardo sul tempo che avevo previsto, ponendomi in difficoltà e impedendomi di fare approvare tutti i decreti dal Consiglio dei Ministri tenutosi prima della elezione del Presidente della Repubblica.

I miei collaboratori, per poter arrivare in tempo, fecero degli sforzi di cui sarò loro sempre grato. Per giorni e giorni si lavorò quanto abbisognava, senza badare a giorno o a notte. E lo sforzo e il sacrificio furono coronati da successo perché, sia pure in due Consigli di Ministri, uno tenuto prima ed uno dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, i decreti furono approvati.

Ma su questo punto o sulle difficoltà che sorsero negli ultimi giorni, nei quali dovetti impormi perché mi si lasciasse far approvare tutti i decreti, e sulla riunione che fu tenuta alla direzione del partito D.C., dirò diffusamente parlando dei Consigli dei Ministri che vennero fatti per l'approvazione dei decreti.

Tornando ai lavori della commissione, i pareri che dette nei vari decreti sono documenti ufficiali, conosciuti agli studiosi di questa materia.

Il mio giudizio fu che essi erano rispettosi del prestigio e dei poteri regionali, senza demagogie e senza lacerazioni del tessuto unitario dello Stato.

Essi mi furono preziosi nella soluzione delle varie que-

stioni ed ad essi, soprattutto, nella redazione definitiva dei vari decreti, mi attenni.

Ero infatti riuscito, con l'assenso del Presidente del Consiglio, a concordare con i partiti della maggioranza che in tutti i decreti mi sarei attenuto alle soluzioni indicate dalla commissione parlamentare e che avrei fatto presente in Consiglio dei Ministri solo quando, in qualche punto di un decreto, mi fossi discostato da tale parere, indicandone le cause.

Così infatti mi regolai e questo criterio generale, adottato in tutti i decreti, mi permise di farli approvare nei Consigli dei Ministri senza che intervenissero gravi discussioni.

Non so, se non avessi seguito una bussola precisa per tutti, se mi sarebbe stato possibile portare a termine il mandato.

Di questa decisione, alla quale mi attenni fedelmente e, vorrei dire, disperatamente, mi feci scudo verso i colleghi che avevano delle opposizioni da fare a talune decisioni che erano state prese ed essa mi permise di resistere in una posizione che, proprio perché era generale ed eguale per tutti, non poteva essere accusata di particolarismo.

Alla commissione parlamentare sono anche grato per aver accettato la mia tesi sui rapporti intercorrenti fra i decreti per il trasferimento delle materie alle Regioni ed i decreti per la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, materia questa di competenza del ministro Gaspari.

Sarebbe stato per molti versi logico ed auspicabile che i decreti per le Regioni ed i decreti per la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione potessero venire esaminati e discussi assieme.

È infatti evidente la relazione fra le materie. Si aggiun-

ga che, con logica indiscutibile, la legge che prevedeva la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, dettava che, in via di massima, i due tipi di decreti venissero discussi ed approvati contemporaneamente.

Vidi subito il pericolo di una tale situazione e mi resi conto che, se si fossero voluti discutere i due tipi di decreti congiuntamente, le Regioni non si sarebbero più fatte nel tempo previsto.

Sostenni perciò la separazione della discussione, illustrandone i motivi di opportunità e di necessità se si volevano fare tempestivamente le Regioni e sostenendo, come era vero e rispondeva ad esatta interpretazione della legge, che la discussione contemporanea era auspicabile, ed auspicata nella legge, ma non categoricamente prescritta.

La commissione accettò la mia tesi ed i due tipi di decreti furono discussi separatamente.

E guai se così non si fosse proceduto, perché lo svolgersi dei fatti ha dimostrato che il mio timore era tutt'altro che infondato!

Di questa decisione, politicamente saggia e giuridicamente esatta, va dato merito alla commissione.



## I Consigli dei Ministri

Siamo all'ultima tappa del difficile cammino che debbono percorrere i decreti: arricchiti delle osservazioni delle Regioni, forniti dei pareri della commissione parlamentare, rielaborati dagli Uffici per la attuazione delle Regioni seguendo soprattutto, come ebbi a dire, i pareri emessi dalla commissione parlamentare, essi debbono superare l'ultimo ostacolo: essere approvati dal Consiglio dei Ministri.

Le mie preoccupazioni, nei giorni precedenti il Consiglio dei Ministri, erano enormi.

Già dissi della preoccupazione derivante dall'inizio delle votazioni per la elezione del Presidente della Repubblica: temevo, se non fossi riuscito a fare tutti i decreti prima dell'inizio delle votazioni, di non poter avere a disposizione un'altra riunione di Consiglio dei Ministri per i decreti mancanti, tenuto anche presente che subito dopo venivano avanti le feste natalizie.

Le preoccupazioni erano aggravate dal fatto che non ero riuscito a trovare l'accordo con tutti i ministri interessati nei vari decreti.

Ma più ancora di tali considerazioni mi preoccupava



quanto era avvenuto poco tempo prima in una riunione alla « Camilluccia » e successivamente, pochi giorni prima che si convocasse la prima riunione del Consiglio dei Ministri utile per l'approvazione dei decreti, in una riunione alla direzione nazionale della Democrazia Cristiana.

Si era vicini al momento in cui bisognava prendere le ultime decisioni, quando venni invitato ad una riunione alla « Camilluccia », la villa di proprietà della D.C. dove si tengono normalmente delle riunioni per decidere l'atteggiamento del partito su importanti problemi del momento.

A tale riunione partecipavano oltre a dirigenti del partito, anche esperti di diritto costituzionale ed amministrativo della D.C. e rappresentanti delle Regioni: la presiedeva il sen. Signorello.

Feci presente le difficoltà che incontravo e chiesi l'aiuto del partito perché venisse fissato il Consiglio dei Ministri per l'approvazione dei decreti.

Ne sorse una discussione e fu con mia grande meraviglia che ad un certo punto mi sentii chiedere che cosa sarebbe accaduto se invece di tutti i decreti se ne fossero approvati entro l'anno tre o quattro, e gli altri fossero stati rinviati, contrariamente all'impegno che il governo aveva assunto davanti al Parlamento, al giugno 1972, data nella quale scadeva il termine della delega data dal Parlamento al governo.

Risposi che una tale prospettiva non veniva da me considerata, perché avrei dato le dimissioni seduta stante: sarei uscito dalla riunione per andare a dare le dimissioni.

Tale mio atteggiamento fece fermare ogni ulteriore discussione su tale punto.

Ma la questione non finì lì. Dopo un po' di giorni fui invitato ad una riunione della direzione del partito.

Vi era presente, oltre al sen. Signorello, incaricato del Settore degli Enti locali, e ad altri membri della direzione della D.C., il segretario nazionale on. Arnaldo Forlani.

La discussione fu piuttosto accesa: evidentemente le pressioni perché non si facessero le Regioni dovevano essere molte. Le adesioni da parte dei ministri ai decreti, rivisti ed aggiornati sui pareri della commissione parlamentare, non erano ancora complete e il mio lavoro e quello dei miei collaboratori era in quel periodo particolarmente intenso.

Vi erano inoltre molte discussioni sulle « funzioni di indirizzo e coordinamento » che dovevano rimanere allo Stato.

Fu nel mentre discutevamo tale punto che improvvisamente mi sentii ripetere l'invito a fare entro l'anno 4-5 decreti ed a rinviare il resto del lavoro all'anno venturo.

Ritenendo, su tale battuta, finita la seduta, il segretario nazionale on. Forlani si era alzato in piedi e stava per andarsene.

A voce alta dissi chiaramente che ognuno avrebbe in quel momento dovuto assumersi la sua responsabilità: io la mia. Se il partito non intendeva più fare tutti i decreti entro l'anno come si era impegnato il governo, allora era necessario trovare subito un altro ministro delle Regioni: io avrei dato immediatamente le dimissioni.

Di fronte alla fermezza del mio atteggiamento il segretario nazionale si risedette al suo posto e la seduta riprese.

Il sen. Signorello preparò un documento conclusivo della seduta, nel quale il partito invitava il ministro com-

petente a fare tutti i decreti entro l'anno, come da impegno governativo.

Tale documento era quanto desideravo e fu naturalmente da me accettato.

Fu questo un momento veramente difficile che passarono e le Regioni e chi scrive.

Il perché non lo so – penso perché fu detto a coloro che insistevano perché non si facessero le Regioni, che ormai le Regioni dovevano attuarsi – fatto è che dopo tale seduta le cose procedettero, se non semplici e facili, per lo meno regolarmente.

Dopo di allora si verificarono fatti positivi.

L'on. Vittorino Colombo, che aveva sostituito in quei giorni il sen. Signorello al posto di responsabile degli Enti locali del partito, aveva preso contatti con gli altri partiti della maggioranza governativa per trovare una formulazione alla « funzione di indirizzo e di coordinamento » riservata allo Stato che fosse di maggior gradimento per le Regioni di quella da me usata e che, come dissi, riportava fedelmente la formula contenuta nel documento del Senato accettato dal Presidente del Consiglio.

L'iniziativa dell'on. Vittorino Colombo portò alla elaborazione di una formula che fu da me subito accettata e che il Presidente del Consiglio Emilio Colombo sostenne con decisione ed abilità nella discussione che ne seguì in sede di Consiglio dei Ministri.

Di tutti i decreti, il punto sulla « funzione di indirizzo e di coordinamento » fu il solo che venne a lungo discusso in Consiglio dei Ministri sia perché venne cambiato il testo che avevo redatto e che buona parte dei ministri aveva accettato, sia perché la stessa mia formula non era stata accettata da qualche ministro.

Io avevo avuto ragione a non preoccuparmi del dissenso di taluni ministri su questo punto, perché, come era logico e normale, le decisioni che vennero prese obbligarono tutti i ministri.

Approvato questo punto, le discussioni sui decreti furono pochissime, perché, come dissi, i decreti vennero portati in Consiglio dei Ministri dopo superate le difficoltà con i ministri interessati.

Vi fu qualche altra discussione sui « puntini » dei decreti che avevano riferimento al numero e alle qualifiche del personale e ai capitoli di bilancio che dovevano venire trasferiti alle Regioni, ma anche questo punto, dopo i chiarimenti che furono dati da me, fu superato.

Mi si fece ancora qualche domanda su ogni decreto, specie in ordine ai punti nei quali non era stato accolto il parere dato dalla commissione parlamentare, ma niente di particolarmente preoccupante.

Non tutti i decreti erano pronti: non erano infatti ancora intervenuti gli accordi per la « beneficenza pubblica e privata » e per le « fiere e i mercati ». Per non lasciare questi due soli decreti ad un successivo Consiglio dei Ministri non era stato posto all'ordine del giorno anche il decreto che aveva riferimento al Ministero dei Trasporti. Durante la seduta del Consiglio, il ministro dei Trasporti sen. Viglianesi fece presente che con ogni probabilità alla prossima riunione egli sarebbe stato assente e chiese che venisse discusso anche il decreto che riguardava la sua amministrazione. Il che fu fatto, sicché in tale riunione del Consiglio dei Ministri vennero approvati tutti i decreti tranne quello riguardante la « beneficenza pubblica e privata » e le « fiere e i mercati ».

Cominciò da allora il lavoro per completare i decreti:

come risulta chiaro da quanto detto, essi avevano bisogno di essere completati con la precisazione dei capitoli di bilancio che venivano trasferiti, il che richiese un intenso e delicato lavoro con i funzionari della Ragioneria Generale dello Stato, e con l'indicazione del personale da trasferire, punto questo che richiese molta fatica e molta pazienza, ma che alla fine fu pure portato a termine.

Nel mentre si svolgeva, specie da parte dei miei collaboratori, questo delicatissimo ed affaticante lavoro, io cercavo di pormi in condizione di far approvare anche i decreti mancanti, per il che fare dovevo ottenere e il consenso dei ministri interessati e la fissazione di un altro Consiglio dei Ministri.

Ero inoltre molto preoccupato perché temevo che il tempo tecnico occorrente per portare a termine gli adempimenti necessari ai decreti dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, non fosse sufficiente: cercavo quindi una soluzione anche per tale problema.

È opportuno dire che in quei giorni erano in corso le votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Se ben ricordo tali votazioni iniziarono il giorno dopo che si tenne il Consiglio dei Ministri nel quale erano stati approvati tutti i decreti meno due.

Durante le votazioni per il Presidente della Repubblica erano a Montecitorio anche i Presidenti delle Regioni, venuti per adempiere al loro dovere costituzionale di eleggere il Presidente. Con i vari presidenti presi subito contatto e non mancai di dire loro tutte le mie preoccupazioni e per quanto aveva riferimento al tempo necessario per gli adempimenti tecnici per le firme e la pubblicazione dei decreti e alla necessità della convocazione di un secondo

Consiglio dei Ministri per far approvare anche i decreti mancanti.

Per questi avevo nel frattempo raggiunto con i ministri interessati l'accordo difficile e discutibile di cui ho parlato.

I presidenti delle Regioni mi aiutarono ad ottenere dal Presidente del Consiglio la convocazione di un altro Consiglio dei Ministri.

In effetti il Presidente del Consiglio prima delle feste natalizie convocò il Consiglio nel quale furono approvati i decreti della « beneficenza pubblica » e fu fatto il comunicato di cui parlai per quanto riguardava il decreto della « beneficenza privata », il decreto delle « fiere e mercati » e un decreto con il quale si faceva slittare l'inizio della potestà delle Regioni all'1.4.1972.

Di questo decreto è opportuno fare un po' la storia.

Già dissi che ad un certo momento mi resi conto che, pur approvando i decreti prima delle feste natalizie, non vi sarebbe stato il tempo per tutti gli adempimenti necessari per la loro pubblicazione entro la fine dell'anno, anche partendo dal principio che i miei collaboratori rinunciassero, come rinunciarono, a parte delle feste natalizie e di fine anno.

In previsione di tale situazione avevo preparato un decreto, che avevo illustrato al Presidente del Consiglio ottenendo la sua approvazione, con il quale si faceva decorere l'inizio dei poteri delle Regioni dall'1.4.1972.

Vi era cioè in tal modo il tempo sufficiente e per completare gli adempimenti necessari per la pubblicazione dei decreti, e per disporre, senza che sorgessero grandi confusioni, il più grande passaggio di consegne e di pratiche

che la storia d'Italia ricordi, e forse una delle più grandi consegne di pratiche che sia mai stata fatta.

Ci fu cioè il tempo di prendere contatti con le Regioni, risolvere una infinità di problemi e pratici e teorici che l'operazione presentava, dirimere contrasti e conflitti, sì che può dirsi che tale operazione, in relazione alla sua vastità e difficoltà, fu fatta nel migliore dei modi.

Politicamente, una volta approvati prima della fine dell'anno i decreti, e quindi una volta che fosse certo che le Regioni avrebbero avuto il loro pieno potere, il breve rinvio non poteva venire visto come una operazione dettata da uno stato d'animo antiregionalista, ma acquistava la sua vera natura, che era quella della esigenza di un minimo di tempo per poter portare a termine senza creare guai una operazione di tanta portata.

Durante il periodo in cui i presidenti delle Regioni erano a Roma per l'elezione del Presidente della Repubblica, li convocai al Ministero, esposi loro gli adempimenti tecnici che bisognava fare dopo che i decreti fossero stati approvati dal Consiglio dei Ministri e le mie preoccupazioni in ordine ai termini e alle esigenze per poter portare a termine le consegne senza creare confusione o danno.

Trovai l'assenso di tutti, dico tutti, i Presidenti delle Regioni, i quali si dissero d'accordo sull'opportunità del decreto di proroga al 1° aprile 1972 dell'inizio dei poteri alle Regioni.

E fu così che in sede di Consiglio dei Ministri tale importantissimo provvedimento, che permise di avere i tempi tecnici per la pubblicazione dei decreti e di predisporre le cose in modo che la grande operazione delle consegne avvenisse tranquillamente, venne approvato senza contrasti e senza difficoltà.

Venne pure approvata una condizione posta – e giustamente – dalle Regioni, e che fu espressa nel comunicato del Consiglio dei Ministri, e cioè che durante il tempo della proroga dei termini i ministri non procedessero a nuove nomine se non in casi di assoluta urgenza e avendo sentito le Regioni.

Chiudo questo capitolo, che con l'approvazione e dei due ultimi decreti delegati e del decreto legge sulla proroga al 1° aprile dei poteri alle Regioni, segna veramente l'attuazione nel nostro Paese della grande Riforma Regionale, osservando, con la più viva soddisfazione, che l'operazione del passaggio delle pratiche dallo Stato alle Regioni è avvenuto senza che quasi l'opinione pubblica se ne accorgesse, il che sta a significare che non vi fu né caos né confusione, ma che tutto venne fatto ordinatamente e che molti sbagliarono nelle loro previsioni.





## I controlli sugli atti degli Enti locali

È questo uno dei temi più delicati della materia regionale, sul quale siamo ben lontani dal poter dire di aver risolto i problemi che investe.

Fin dall'inizio mi accorsi della sua delicatezza: ebbi discussioni a non finire col ministro degli Interni dell'epoca, on. Restivo, sia per il trasferimento del controllo alle Regioni, sia per il tentativo che feci di creare una normativa nuova e più aderente alla situazione.

Sul problema vi erano due posizioni opposte e contrastanti: da un lato il ministro dell'Interno, che non aveva le mie stesse idee sulla esigenza di trasferire il controllo alle Regioni; dall'altro le Regioni che volevano l'immediato trasferimento del controllo, prescindendo sostanzialmente dalla loro possibilità di poterlo effettivamente esercitare.

Ad un certo momento, dopo molte discussioni, di fronte alla richiesta sempre più pressante delle Regioni, si addivenne ad un accordo che fu oggetto di una circolare del ministro dall'Interno portante anche la mia firma, nella quale, sostanzialmente, si dice che, per facilitare il pas-

saggio di questo controllo il Ministero dell'Interno si impegna ad aiutare le Regioni ad istituire la loro organizzazione entro un certo periodo di tempo.

Mi pareva di aver risolto assai bene la questione, ma non l'avessi mai fatto! Questa circolare mi fu rimproverata come volontà ritardatrice del passaggio del controllo alle Regioni, mentre in effetti essa aveva tutt'altro scopo!

Mi ero reso perfettamente conto che, per essere poste in grado di esercitare tale delicatissima funzione, le Regioni avevano bisogno di un po' di tempo e soprattutto di essere aiutate nella loro organizzazione.

Aver impegnato il Ministero dell'Interno in tale senso, mi sembrava un apporto positivo alla costruzione dell'edificio regionale, e non la manifestazione di una volontà ritardatrice del loro sorgere.

Fu forse per l'atmosfera di sospetto, non del tutto ingiustificata, che le Regioni avevano verso lo Stato, fatto sta che per questa circolare ebbi l'amarezza di dover subire parecchie critiche, anche da amici di partito, che mi attaccarono ad un convegno sulle Regioni che la D.C. tenne a Montecatini.

Di fronte alle molte critiche l'atteggiamento del ministro dell'Interno fu più duttile di quanto prevedessi: alle Regioni che li chiedevano, i poteri di controllo furono trasferiti anche prima del tempo previsto nella circolare.

È interessante notare sia che parte delle Regioni non riuscì ad organizzare gli uffici nemmeno nei termini previsti dalla circolare, sia che anche talune delle Regioni che avevano chiesto il trasferimento anticipato del potere di controllo cominciarono ad esercitarlo in tempo posteriore a quello previsto dalla circolare, in quanto non erano riuscite a darsi una sufficiente organizzazione, il che

sta a provare che le valutazioni fatte non erano errate. In effetti il passaggio dei controlli dalla G.P.A., dai Consigli di Prefettura e dai Prefetti ai Comitati regionali di controllo avvenne nel febbraio-marzo 1971. Per alcune regioni, per difficoltà organizzative locali, fu ritardato anche di molto.

Dirò anche che molte furono le lamentele delle Regioni perché il Ministero dell'Interno si rifiutava di mettere a disposizione i funzionari che esse avevano richiesto, e molti i casi nei quali intervenne il ministro per l'attuazione delle Regioni, spesso con risultato positivo.

In molti casi si ebbero anche difficoltà da parte di funzionari che non volevano essere trasferiti alle Regioni. Queste avevano talvolta assunto, mettendoli a posti dirigenziali, dei funzionari di grado ed esperienza limitate: da qui il rifiuto, non del tutto ingiustificato, di parecchi funzionari dello Stato, che non volevano essere posti gerarchicamente in subordine.

Dire che al problema dei controlli sia stata data una soluzione soddisfacente è fare un'affermazione ottimistica, priva di rispondenza alla realtà: questo è un settore tra i più difficili e delicati, dove in taluni casi si riscontra un eccessivo lassismo ed in taluni altri si rimpiangono per celerità e comprensione le tanto criticate Giunte Provinciali Amministrative.

La convinzione che bisognasse rinnovare la legislazione in materia di controlli era però molto diffusa, seppure ostacolata, per lo meno al tempo in cui ero ministro per l'attuazione delle Regioni, dal ministro dell'Interno di quell'epoca.

Il partito aveva anche indetto, sotto la presidenza dell'incaricato per gli Enti locali sen. Signorello, delle riu-

nioni nelle quali tale esigenza fu largamente condivisa e le discussioni sui contenuti di una nuova legge sui controlli furono spesso molto interessanti.

Del resto lo stesso ministro dell'Interno sentiva l'esigenza di modificare la normativa vigente, tanto che provvide a nominare una commissione perché preparasse un progetto di legge in materia.

Tale esigenza si faceva sempre più sentita ed urgente, anche perché il Partito Socialista ed il P.C.I. avevano presentato al Senato un progetto di legge sulla riforma dei controlli, mentre un altro era in elaborazione alla Democrazia Cristiana.

Anch'io provvidi a preparare un progetto di legge, che fu inviato tempestivamente al Presidente del Consiglio e più volte sollecitato, ma che non ebbe mai l'onore di essere preso in considerazione.

Seppi solo che era stato ostacolato dal Ministero dell'Interno, il che non mi meravigliò allora e non mi meraviglia ora.

Bisogna obiettivamente riconoscere che il problema non era semplice e che il Ministero dell'Interno, nel fare le sue resistenze aveva anche delle ragioni valide.

In una nuova normativa è necessario conciliare taluni principi e talune esigenze che sono difficilmente conciliabili.

Una di queste esigenze è quella della celerità: in talune Regioni i provvedimenti da controllare sono molte migliaia: è evidente che, per quanto un ufficio sia attrezzato ed i funzionari attivi e responsabili, pur tuttavia per espletare una tale massa di lavoro ci vuole del tempo, e non poco.

Si è inoltre parlato, per superare una tale difficoltà, del

controllo per campione, e forse questa è la via da battere se vogliamo, sia pure con il pagamento di un prezzo forse non trascurabile, snellire le pratiche e non determinare cataste di scartoffie e tempi lunghi per le decisioni. Il controllo per campione potrebbe avere dei correttivi come ad esempio quello che sia sufficiente la richiesta di un solo cittadino per rendere obbligatorio il controllo di un determinato provvedimento.

Un altro punto difficilissimo è conciliare l'autonomia delle Regioni – principio di importanza basilare del quale le Regioni sono giustamente gelosissime – con l'esigenza dello Stato che deve provvedere al ripiano del bilancio passivo degli Enti locali, ad una sufficiente conoscenza ed efficiente vigilanza in modo che il suo intervento non sia marginale: dovendo aprire i cordoni della borsa è anche giusto che possa avere un qualche controllo sull'andamento della spesa.

Si aggiunga la necessità che lo sforzo finanziario che lo Stato deve fare per ripianare il bilancio degli Enti locali sia conosciuto: non si può infatti pensare al rilascio da parte dello Stato di una specie di cambiale in bianco, sulla quale le Regioni o chicchessia possa segnare una cifra a volontà.

Vi sono cioè esigenze diverse e contrastanti come quelle citate che devono essere conciliate.

Questi problemi, di assai difficile soluzione, sul progetto da me presentato erano risolti con un meccanismo che attribuiva al CIPE, sentito un comitato del quale facevano parte le Regioni, il compito di fissare la quota parte del bilancio nazionale che doveva essere assegnato per il ripiano del passivo degli Enti locali e che attribuiva ad un comitato composto, oltre che da rappresen-

tanti dello Stato, da rappresentanti delle Regioni, sulla base anche di certi e determinati parametri espressamente fissati dalla legge, il compito di fissare le somme che dovevano essere versate alle varie Regioni per la esigenza del ripiano del bilancio dei vari Enti.

Spettava poi alle Regioni, ed in questo senso il rispetto delle autonomie regionali era assoluto, dividere la somma loro attribuita fra i vari Enti della Regione.

Questo è uno dei più gravi problemi che coinvolge la legge sui controlli, ma non è il solo.

L'esame del progetto da me allora presentato al Presidente del Consiglio può dare avvio a molte osservazioni, essendo evidente, anche per il trascorrere del tempo, l'opportunità di cambiamenti, ma in esso forse qualche cosa di buono vi era. Con l'amarezza che il mio progetto non sia stato esaminato, rimane comunque l'urgenza del problema e l'augurio di una felice soluzione.

## Il commissario del governo

È questo un funzionario destinato ad assumere nel nostro Paese una posizione di preminenza.

La sua funzione è ora quella di essere l'occhio del governo centrale nella vita della Regione, ma, a mio parere, è destinato col tempo a funzioni ancora maggiori.

La sua figura, nella legislazione attuale, non è ben definita: nella legge Scelba si dice solo che non possono essere nominati commissari del governo funzionari statali di grado inferiore al IV.

Questa è una normativa insufficiente ed infelicissima: con questa normativa in pratica vengono nominati commissari del governo solo i prefetti.

Per la nomina dei primi commissari del governo combattei una difficile battaglia per ottenere che a commissari non venissero nominati solo i prefetti. Ebbi l'aiuto del vice Presidente del Consiglio d'allora, on. De Martino.

Vi fu una riunione presso il Presidente del Consiglio che era allora l'on. Rumor: il ministro dell'Interno sosteneva che a commissari dovevano essere nominati i prefetti dei capoluoghi di Regione.



Io sostenevo che anche i prefetti potevano essere nominati commissari del governo, ma non solo i prefetti: tale funzione doveva essere accessibile a tutti quei funzionari dello Stato e quei cittadini che avessero una adeguata preparazione.

La resistenza del ministro dell'Interno fu decisa. Alla fine si addivenne ad un compromesso: furono nominati commissari del governo i prefetti dei capoluoghi di Regione, tranne in tre Regioni, fra le quali il Lazio, dove vennero nominati dei consiglieri di Stato.

La mia opinione è che vi sia incompatibilità fra la funzione di prefetto e quella di commissario del governo.

Ben lungi da voler negare ai prefetti, ai quali riconosco capacità e spirito di servizio dello Stato come a pochi altri funzionari, la possibilità di essere nominati commissari del governo, ritengo che essi, quando vengono nominati a tale incarico, non debbano svolgere le funzioni di prefetto.

Quella di commissario del governo è una funzione delicatissima, assorbente, che mal si concilia – anche psicologicamente – con la contemporanea esecuzione di un compito pure impegnativo e delicato come quello del prefetto.

Inoltre la contemporaneità delle funzioni può portare degli inconvenienti.

Basti pensare che il commissario del governo dipende dal Presidente del Consiglio ed il prefetto dal ministro dell'Interno.

Durante la mia permanenza al Ministero si verificò questo caso curioso: è noto che i prefetti per muoversi dalla sede devono avvertire ed avere il consenso del ministro dell'Interno.

I commissari del governo, dipendono invece dal Presidente del Consiglio e sono convocati da questo. Capitò il caso che i commissari del governo vennero convocati senza il previo permesso del ministro dell'Interno di allontanarsi dalla sede. Si dovette provvedere a regolare la situazione.

Dirò anche che in qualche Regione fra prefetti-commissari e Regioni si sono creati degli stati d'animo difficili, cose comprensibili se si pensa che le Regioni hanno tolto alle prefetture una larghissima parte delle loro competenze: è difficile sentire un rapporto che per lungo tempo fu di sudditanza dell'Ente locale alla prefettura, come un rapporto del tutto nuovo, su piani e funzioni diverse.

È mia opinione che i prefetti abbiano una preparazione certamente adatta per la funzione di commissari del governo, ma indipendentemente dalle persone, che sia da evitare la contemporaneità delle funzioni di prefetto e di commissario del governo.

Mi rendo ben conto che il ministro dell'Interno tende per questa via ad avere la sorveglianza e il controllo sugli Enti locali, ma è proprio questo che bisogna evitare, perché una tale impostazione snatura la nuova fisionomia degli Enti locali e specie della Regione.

Durante il periodo in cui fui ministro per l'attuazione delle Regioni, vi furono casi discutibili in cui ritenni di non avallare gli atteggiamenti ed i provvedimenti di qualche commissario del governo, e che mi convinsero viepiù della inopportunità della contemporaneità delle due funzioni.

Uno dei primi problemi di cui mi resi conto fu la ne-

cessità di predisporre una nuova normativa per il commissario del governo.

I progetti da me predisposti ed inviati al Presidente del Consiglio per la soluzione di questo problema furono più di uno.

Ebbi anche una riunione dal Presidente del Consiglio, che era allora l'on. Emilio Colombo, alla quale erano presenti il ministro dell'Interno on. Restivo e i capi-gruppi del Senato on. Spagnoli e della Camera, on. Andreotti, nella quale si esaminò il progetto da me predisposto: credevo che nella discussione si fossero raggiunti sufficienti punti di accordo, ma sia di tale progetto sia di altro successivo che pure inviai alla Presidenza del Consiglio, non se ne fece niente, malgrado le mie insistenze e le mie pressioni perché questo importantissimo problema potesse trovare adeguata soluzione.

I punti fondamentali di polemica erano i seguenti:

1) Come dissi, non ritenevo che alla funzione di commissario del governo dovessero andare solo i prefetti e ritenevo incompatibili le funzioni di prefetto con quelle di commissario del governo. Non ritenevo che tale funzione dovesse essere monopolio dei funzionari dello Stato. A questo altissimo ufficio, a mio giudizio, debbono poter accedere i cittadini che abbiano una adeguata preparazione, e cioè quelli che per ragione di cattedra, o di attività professionale od altro, abbiano una profonda conoscenza ed una larga esperienza di diritto amministrativo. In un regime democratico bisogna avere fiducia anche nei cittadini e non solo nei burocrati, i quali, fra l'altro, hanno dimostrato di saperla meritare fino ad un certo punto, specie se si pone mente alle difficili con-

dizioni in cui oggi si trova la pubblica amministrazione.

2) Non ritenevo che il commissario del governo dovesse avere un ufficio molto burocratizzato, con funzionari ecc. Il ministro dell'Interno ha già fatto una leggina in materia, facendola passare in Consiglio dei Ministri con la scusa che era provvisoria, dove si tende a creare al commissario del governo un ufficio – se pur limitato – tutto formato di funzionari del Ministero dell'Interno. Ritengo che non sia il caso di burocratizzare il commissario e soprattutto che non sia il caso di farne, sia pure inconsapevolmente, una specie di *longa manus* del Ministero dell'Interno. Sono errori, prima ancora che sul piano burocratico, sul piano psicologico, che determinano stati d'animo non utili per un buon funzionamento delle Regioni.

3) Non ritenevo che il commissario del governo dovesse essere una carica, ma una funzione. Questo comporta che non vi debba essere una « carriera » per il commissario del governo, e che non debba essere istituzionalizzato il « vice » commissario del governo. Se il commissario si ammala o se, per sue ragioni, non può attendere alle sue funzioni, subentrerà per il periodo di assenza in pienezza di poteri, senza alcuna dipendenza, né gerarchia né di altra specie, il suo sostituto o vice che dir si voglia. Viceversa in tutto il tempo in cui il commissario è in attività, il vice deve essere come inesistente. Non vi deve cioè essere una sostituzione istituzionalizzata, ma solo la continuità della funzione attraverso un'altra persona, nel caso che il titolare sia impedito. Questa che pare piccola cosa, è una disposizione importante, sia per il prestigio del commissario, che non deve sentirsi un burocrate, sia per evitare che si moltiplichino senza ragione i posti negli alti gradi della burocrazia statale. La

creazione di un vice commissario del governo sarebbe un modo come un altro per dare un posto a 15 altri prefetti o alti funzionari dello Stato: il che a parole si dice che bisogna evitare, ma nella realtà sono pressoché inutili gli sforzi di coloro che tentano di opporsi.

4) Il commissario del governo, infine, non doveva essere concepito solo come un controllore dello Stato nella Regione, ma doveva essere anche colui che recepisce tutte le novità e gli insegnamenti che la Regione può dare, specie per quanto ha riferimento alla riforma della Pubblica Amministrazione, e che trasmette al centro tali tentativi e tali novità della periferia.

L'esperienza ha ormai mostrato che la riforma della Pubblica Amministrazione, fatta dal vertice, è pressoché impossibile. Troppi sono gli interessi, troppe le vischiosità che vi si oppongono. Tutti i tentativi fatti fino ad ora per operare tale riforma possono dirsi falliti, quando non siano stati addirittura peggiorativi del sistema: il funzionamento dello Stato è arrivato al punto che tutti ormai conosciamo e che costituisce uno dei più gravi e più difficili problemi del nostro Paese.

La Pubblica Amministrazione è una macchina che ingoia molto denaro, ma funziona poco; è lunga a decidere, stenta a spendere: riesce spesso a far confusione e ad avere molta prosopopea nei giudizi che dà sulle altre amministrazioni, specie quando non sono burocratiche.

Le Regioni sono sorte come una grande speranza perché dal basso, dalla periferia, poteva venire la parola nuova, l'organizzazione efficiente che un po' alla volta modificasse e trasformasse, rendendola funzionante, la costosa e sferragliante macchina della Pubblica Amministrazione.

La cinghia di trasmissione di queste speranze, l'occhio

che le percepisce e le segnala, dovrebbe essere quello del commissario del governo, il quale dovrebbe avere anche il compito, a mio giudizio importantissimo, di segnalare le eventuali esperienze positive delle Regioni per migliorare il funzionamento dell'apparato statale.

I progetti di legge sul commissario del governo che ho presentato alla Presidenza del Consiglio sono rimasti lettera morta.

Mi rendo conto che non sono argomenti del tutto pacifici, che richiedono il coraggio di esperienze e decisioni nuove: ma ritengo che prima o poi a cambiamenti si debba arrivare e che più tardi sarà peggio sarà: rinviando il momento della assunzione di responsabilità i problemi non si facilitano: si rende solo più complicata e difficile la loro soluzione.



## La commissione Cataldi

Uno dei primi problemi affrontati all'atto del funzionamento delle Regioni, fu quello del controllo della loro legislazione.

Come è noto ogni legge regionale viene esaminata dal commissario del governo, il quale la trasmette alla Presidenza del Consiglio con il suo parere.

Il Consiglio dei Ministri, sentita la relazione del ministro che il Presidente del Consiglio ha delegato ai rapporti regionali, se ritiene che non vi siano ragioni di illegittimità, concede il visto: se invece ritiene che vi siano ragioni di illegittimità o di contrasto con gli interessi dello Stato o di altra Regione, allora la rinvia con le osservazioni al consiglio regionale.

Questo può accogliere o no le osservazioni del Consiglio dei Ministri; se rinvia la legge modificata secondo le osservazioni, allora nulla osta: la legge viene vistata.

Se invece il consiglio regionale ritiene di ritornare la legge com'era, senza accogliere le osservazioni del Consiglio dei Ministri, allora quest'ultimo deve decidere se im-



pugnare o no la legge stessa avanti la Corte Costituzionale.

I termini per tale procedura sono un po' brevi (15 giorni) e talvolta creano qualche difficoltà.

Le difficoltà maggiori però, più che dalla brevità dei termini, provenivano dalla situazione.

Per le Regioni a statuto speciale, naturalmente con la diversa procedura per loro stabilita, questo esame era fatto dagli uffici della Presidenza del Consiglio, i quali usavano indubbiamente dei metri molto rigidi.

È stata questa, a mio avviso, una delle cause che ha determinato i difficili rapporti da me trovati fra Presidenza del Consiglio e Regioni a statuto speciale. Una delle prime esigenze che feci presente, e dove trovai nettamente consenziente il Presidente del Consiglio on. Andreotti, fu la necessità di unificare presso il ministro per l'attuazione delle Regioni tale attività.

Fu necessario vincere taluni comprensibili ostacoli burocratici, specie per la difficoltà che avevano gli uffici della Presidenza del Consiglio di collaborare in posizione unitaria con gli uffici del ministro per l'attuazione delle Regioni.

Ed è chiaro che io avevo fiducia nei miei collaboratori che rispondevano in modo mirabile alle mie direttive politiche.

Comunque, ben presto, con la buona volontà e la comprensione di tutti, nessuno escluso, il servizio funzionò, e bene, secondo le direttive politiche che detti e che erano molto semplici: le Regioni dovevano rispettare la Costituzione e i principi generali di diritto (leggi quadro, che io ricordi, allora non ne erano state fatte), ma il rapporto doveva svolgersi in un clima di collaborazione e di com-

preensione e in nessun modo si dovevano limitare o misconoscere la loro autonomia ed i loro poteri.

Iniziai contemporaneamente una prassi non formale, ma che dette risultati veramente brillanti e che, durante il periodo in cui fui preposto a questo servizio, permise che i ricorsi alla Corte Costituzionale venissero evitati nella quasi totalità dei casi.

Non appena si era a conoscenza dell'invio alla Presidenza di una legge regionale, questa veniva esaminata: se si riscontrava la necessità di modifiche per violazioni costituzionali o di principi generali legislativi, immediatamente si invitava la Regione interessata a venire al Ministero, ed in un colloquio informale si facevano presenti e le perplessità e la opportunità delle modifiche.

Per dire quale fosse la volontà di collaborazione delle Regioni, dirò che in quasi tutti i casi che vennero trattati si trovò l'accordo sulle modifiche da apportare. Le Regioni inviavano poi nuovamente le leggi modificate, rendendo superfluo anche il loro solo rinvio ai consigli regionali.

Credo che questa prassi sia stata instaurata con reciproca soddisfazione dello Stato e delle Regioni e mi auguro che essa venga consolidata.

È questo un modo per evitare pericolosi stati d'animo d'incomprensione o peggio di conflittualità fra Stato e Regioni.

Questo lavoro presentava però anche delle difficoltà, specie di ordine giuridico, insite nelle stesse materie trattate.

Nel mentre in materia costituzionale non vi erano in linea di massima difficoltà notevoli ad individuare la eventuale violazione, là dove le difficoltà erano continue e le

discussioni molte volte opinabili, era nella individuazione dei principi generali di diritto della materia in esame. Questi principi generali, che nelle Università ci hanno insegnato che esistono, nella pratica sono piuttosto fantomatici, non facili a reperire, e, comunque, assai spesso discutibili nella loro precisa sostanza.

La totale mancanza di leggi quadro nelle materie trasferite alle Regioni, rendeva necessaria la ricerca dei principi generali del diritto in quasi tutte le leggi regionali.

Questa mancanza, che ha aspetti positivi e negativi nello stesso tempo, si farà molto sentire nella vita delle Regioni se non si porrà al più presto rimedio.

Ho già detto che, a seguito delle mie pressanti richieste il Presidente del Consiglio on. Colombo aveva fissato addirittura un termine entro il quale i vari ministri interessati dovevano presentare al Consiglio dei Ministri le leggi quadro (fine marzo 1971), ma che tale termine era trascorso senza che neppure una legge quadro venisse presentata.

Di fronte a tale situazione ravvisai la opportunità, per facilitare e disciplinare l'importantissima funzione di controllo dello Stato sulla legislazione regionale, di formare una commissione che, su indicazione del Presidente del Consiglio del tempo on. Andreotti, venne presieduta dall'allora presidente di Sezione della Corte dei Conti prof. Cataldi ed era composta dai miei valorosissimi collaboratori e da altri insigni giuristi.

Essa aveva il compito di identificare i principi generali di diritto nelle materie che erano state trasferite alle Regioni: praticamente il compito di dare alle Regioni la bussola per una legittima legislazione, ed a noi per un esame serio e sereno delle leggi regionali.

A questa commissione, che venne da me insediata e che iniziò anche i suoi lavori, vennero date delle istruzioni molto semplici.

Essa doveva identificare i principi generali di diritto nelle materie trasferite alle Regioni; per quelli che non si ritenessero in armonia con i tempi perché superati o contrastanti con la concezione democratica, doveva indicare poche direttrici che avrebbero dovuto costituire un primo embrionale complesso di leggi quadro.

Bisogna tener presente che spesso noi applichiamo ancora leggi di molti anni fa, che sono nettamente superate dal progresso civile e tecnologico del Paese e dalla situazione sociale e politica nella quale viviamo.

Applicare i vecchi principi sarebbe stato sbagliato: avrebbe significato costringere le Regioni a darsi una legislazione superata ed assurda.

Attraverso tale via che, per la sua semplicità e la modestia delle sue proporzioni, non poteva essere ritenuta dagli altri ministri rapinatrice delle loro competenze e poco rispettosa dei loro poteri, ritenevo di poter in breve tempo dare norme sicure e nello stesso tempo moderne ed adatte alla situazione sociale e politica vigente sia per la legislazione che per l'esame delle leggi regionali.

Era mia intenzione – comunicata al Presidente del Consiglio – sempre nell'intento di non determinare situazioni di rivalità o di difficoltà con i colleghi e per poter portare a termine un lavoro che l'esperienza stava dimostrando necessario ed urgente, di discutere con i ministri competenti, una volta preparato, il testo delle norme innovative.

Ritengo che tale impostazione del lavoro fosse buona ed accettabile e che sia stata gravissimo errore il non averla continuata.

Debbo qui ribadire che non ho mai inteso, nella mia attività, di venir meno al rispetto delle competenze e che sono sempre stato e sono convinto che le leggi quadro sono di competenza dei ministri dei vari dicasteri e non del ministro per l'attuazione delle Regioni.

Il mio voleva essere, e certamente sarebbe stato, un contributo per risolvere una situazione di carenza e di urgenza.

Con l'aiuto del Presidente del Consiglio calcolavo di portare a termine tale compito in breve tempo, con grande vantaggio per quei rapporti fra Stato e Regioni che sono, e sempre più sono destinati a divenire, una condizione fondamentale per il buon funzionamento dello Stato.

## Rapporti con le Regioni

Elemento notevole nel risultato negativo o positivo dell'istituto regionale nel nostro Paese, saranno i rapporti che intercorrano fra Stato e Regione.

Di questi ho già avuto modo di fare cenno più volte, ma qui intendo risoffermarmi sull'argomento per la grande importanza che, a mio giudizio, esso ha.

Fui impressionato in un convegno a Trieste nel sentire il coro di critiche che non solo tutte le Regioni a statuto speciale, ma anche uomini equilibrati e capaci come ad esempio l'on. Berzanti, allora presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, muovevano allo Stato per i rapporti che esso intratteneva con le Regioni.

Dissi subito che la situazione sarebbe cambiata: se lo Stato poteva tenere un certo tipo di rapporti fino a che le Regioni erano solo cinque, anche se a Statuto speciale, era chiaro che essi avrebbero dovuto cambiare una volta che tutta l'Italia fosse stata strutturata in Regioni.

Anche in regimi autoritari è difficile per il centro governare contro la periferia: in regimi democratici – ed il nostro è un regime chiaramente democratico – governare

contro tutta la periferia è impossibile: e governare contro le Regioni avrebbe significato governare contro tutta la periferia.

La profezia era facile perché era chiaro che l'atmosfera avrebbe dovuto cambiare con l'entrata in attività delle Regioni, anche se nel momento in cui scrivo non può ancora dirsi che i rapporti fra Stato e Regioni siano idilliaci e tutto vada bene.

Quale la causa di questo giudizio così negativo che le Regioni a statuto speciale davano dei loro rapporti con lo Stato?

Era unanime il giudizio che il discorso con i burocrati era difficile e il risultato, per le Regioni, amaro.

Il rapporto fra Stato e Regioni a statuto speciale non intercorreva a livello politico, ma fra i burocrati della Presidenza del Consiglio e dei vari Ministeri e i politici delle Regioni: esso non era cioè un rapporto allo stesso livello o politico o burocratico, ma un rapporto a livelli diversi, tenuto in via normale da politici per le Regioni e da burocrati per lo Stato.

Io ho conosciuto i funzionari della Presidenza che si occupavano delle Regioni e debbo dire che ho molta stima di loro, della loro capacità, della loro preparazione, della loro buona volontà.

Il problema non era cioè che ci fosse da parte dei burocrati una predeterminata presa di posizione negativa contro le Regioni: questo, a mio giudizio, è inesatto e sarebbe fazioso affermarlo.

Il fatto è che un rapporto misto è un rapporto fra tipi di esperienze, di mentalità, di poteri diversi: sono modi diversi di fare, di valutare, di ragionare e d'agire. Pur con

ogni buona volontà era fatale che le valutazioni e le conseguenti possibilità di comprendersi fossero difficili.

Furono queste mie convinzioni, che ritengo esatte e fondamentali per una positiva possibilità di rapporti fra Stato e Regioni, che mi fecero sostenere sempre e a spada tratta che tale rapporto doveva essere esclusivamente politico e ad alto livello.

Purtroppo le Regioni non mi hanno aiutato molto in questa battaglia che esse hanno sostenuto molto a parole, ma meno coi fatti. La tendenza delle Regioni a considerarsi una specie di grande Comune o di grande Provincia, a trattare cioè con una mentalità di tale tipo ed a cercare il colloquio a livelli non sempre adatti, è – o per lo meno era – piuttosto radicata e tale fatto non mi ha reso più facile il mio compito.

Ho sempre, in discorsi ed in colloqui, messo in guardia le Regioni contro questo pericolo e pregato di non prendere contatti a livelli che non fossero quelli ufficiali, ma non sempre sono stato ascoltato.

La battaglia per il livello del colloquio Stato-Regioni non fu semplice. Si convenne abbastanza facilmente che il colloquio doveva essere esclusivamente a livello politico, e quindi non fu difficile estromettere la burocrazia; mi trovai però di fronte alla richiesta pressoché unanime di tutti i ministri di essere gli interlocutori delle Regioni per le materie di loro competenza.

Bisogna ammettere che tale presa di posizione da parte dei ministri delle Amministrazioni interessate alle materie regionali era comprensibile e sotto certi aspetti, giustificabile: essa avrebbe però creato in pratica una caduta del livello di prestigio dell'Istituto e non lievi difficoltà sull'andamento della vita regionale.



Era opportuno che le Regioni avessero un unico interlocutore e che, per il prestigio di questi organismi, ed anche per la loro funzionalità, tale interlocutore fosse il Consiglio dei Ministri e per esso il Presidente del Consiglio o il ministro da lui incaricato.

Tali esigenze – come esposi – furono recepite dal Senato il quale, nell'ordine del giorno più volte citato, stabilì che tali rapporti dovessero essere tenuti dal Consiglio dei Ministri o dal Presidente del Consiglio.

Ho già ricordato che, a seguito delle molte discussioni che questa questione sollevò, vi fu un incontro fra i partiti di maggioranza per elaborare un testo definitivo e gradito a tutti, che poi fu trasfuso, sia pure dopo nuova lunga discussione e qualche modifica, nel testo definitivo.

Sostanzialmente il concetto rimase lo stesso: è fondamentale che il rapporto fra Stato e Regioni si svolga ad altissimo livello politico.

In tale situazione non vi possono essere né alibi, né scusanti, né per lo Stato né per le Regioni: se le cose non vanno, se si sviluppa la conflittualità, se anziché armonia e collaborazione, nel rispetto della autonomia, fra Stato e Regioni vi è incomprendione e contrapposizione, la colpa è dei politici, o delle Regioni o dello Stato, o di questi e quelli insieme, che non hanno saputo stare nei limiti e trovare quel fecondo rapporto che è necessario per un felice sviluppo del nostro Paese.

Il breve periodo di esperienza che io ho avuto in questa materia mi fa vedere con senso di speranza il domani.

## Nuova sistemazione degli uffici

Si presenta ora urgente una nuova sistemazione degli uffici delle Regioni.

Quando fu creato il Ministero per l'attuazione delle Regioni vi erano due uffici che si occupavano delle Regioni: uno – presso la Presidenza del Consiglio ed alle dipendenze del Presidente del Consiglio – che si occupava e della materia regionale e dell'esame dei provvedimenti e dei rapporti con le Regioni a statuto speciale, ed uno presso il Ministero dell'Interno, pure composto da funzionari di notevole dottrina e di grande livello.

L'istituzione del ministro per l'attuazione delle Regioni portò alla creazione dei relativi uffici, sì che ad un certo momento vi erano ben tre uffici che si occupavano delle Regioni.

In un primo momento la cosa poteva essere comprensibile, e, entro certi limiti, non creare grossi guai, perché erano sostanzialmente diverse le funzioni che esplicavano i tre diversi uffici.

Per fatto naturale ed umano e senza voler assolutamente pensare a poca buona volontà degli uomini, era però fatale

che sorgessero, sia pure nella diversità delle funzioni, delle rivaldit  e talvolta anche delle conflittualit  sulle materie di competenza di tali uffici.

È infatti logico che essi non fossero dei compartimenti stagni e che ai lavori per preparare i decreti fossero adette Commissioni nelle quali venivano invitati anche i titolari degli altri uffici o i loro delegati.

Mentalit  diverse, istruzioni diverse, visioni diverse fecero talvolta sorgere delle difficolt , che per  sempre per la correttezza e la buona volont  degli uomini vennero superate.

Ad essere esatti, ai tre uffici che dissi che si occupavano di Regioni bisognerebbe aggiungerne un quarto e cio  gli uffici del ministro per la Riforma della Pubblica Amministrazione: in relazione ai problemi regionali questo ha per  un campo di lavoro ed una competenza del tutto diversa, s  che fino a quando il suo compito non   esaurito, ha una propria ragione d'essere ed una propria attivit .

Se, come dissi, per la buona volont  degli uomini, le possibili rivalit  ed i possibili conflitti di competenza vennero contenuti e risolti durante il periodo in cui fu in corso l'attuazione delle Regioni,   per  chiaro che il sorgere di tali conflitti   termometro della necessit  che la situazione venga corretta.

La materia   molto delicata e le responsabilit  politiche troppo pesanti perch  possa essere lasciato molto spazio ai burocrati: essi debbono seguire fedelmente le direttive dei responsabili politici.

Il problema ha gi  avuto, a mio parere, una chiara valutazione nel tipo di rapporti che sono stati stabiliti fra Regioni e Stato e che sono codificati nei vari decreti di trasferimento delle materie alle Regioni.

Grave però è il problema politico che coinvolge l'unificazione degli uffici.

È inutile nascondere che è attraverso la titolarità di questi uffici che si svolge il rapporto Stato-Regioni ed è di tutta evidenza che esso è destinato, in termine assai breve, a diventare uno dei più importanti e delicati di tutta la vita statale.

È quindi comprensibile la tendenza del Ministero dell'Interno a tenere l'antico prestigio e volume di potere sia attraverso la nomina di prefetti alle funzioni di commissari governativi, sia attraverso i contatti con le Regioni.

Pare però a me che questo sia pur comprensibile sforzo sia destinato a cadere, perché la questione è già stata risolta secondo la volontà del Parlamento nazionale.

L'ordine del giorno del Senato più volte citato e la formula che nei decreti è stata adoperata per risolvere il problema dei rapporti fra Stato e Regioni, non dà, a mio parere, luogo a dubbi: titolare di tali rapporti è il Consiglio dei Ministri e, per esso, il Presidente del Consiglio o il ministro da lui delegato per tale attività: non vi è spazio per una titolarità dei singoli ministri e quindi neppure per una titolarità del ministro dell'Interno.

E poiché non vi è ragione di tenere presso un Ministero degli uffici le cui funzioni non dipendano dal titolare del Ministero o comunque non abbiano una specifica ragione d'essere, non vi è dubbio, a mio parere, che l'ufficio Regioni del Ministero dell'Interno va soppresso, o, meglio, per non disperdere un patrimonio di competenze personali veramente notevole, esso va incorporato con gli uffici delle Regioni della Presidenza del Consiglio.

Rimangono quindi gli uffici delle Regioni presso il Ministero per l'attuazione delle Regioni e quelli presso la Pre-

sidenza del Consiglio, ambedue formalmente alle dipendenze del Presidente del Consiglio. In pratica quelli presso il Ministero per l'attuazione delle Regioni dipendono dal ministro che per tale scopo ha delegato il Presidente del Consiglio e quelli presso la Presidenza del Consiglio hanno in effetti poteri ed autonomia a livello burocratico, proprio per la impossibilità, nel grande mare delle funzioni e delle attività del Presidente del Consiglio, di tenere un controllo efficiente ed una direzione effettiva della loro attività e del loro andamento.

Fu per questa ragione che, in pratica, come dicemmo, il rapporto fra Regioni a statuto speciale e Stato si svolse a livello burocratico, con i risultati che sentimmo chiaramente nel convegno di Trieste.

Bisogna a mio parere unificare il tutto presso il responsabile politico delle Regioni e cioè presso gli uffici del ministro a tale compito delegato: questo è il vero responsabile politico che, per incarico e su delega del Presidente del Consiglio, segue la vita e l'attività regionale e ne risponde sia presso il Presidente del Consiglio ed il Consiglio dei Ministri, sia presso il Parlamento.

Un tale provvedimento è necessario ed urgente per evitare conflitti di competenza e rivalità di uomini e di uffici, per dare unicità all'azione politica, per determinare le precise responsabilità politiche.

È questo un provvedimento fondamentale. Ci rendiamo conto che è un provvedimento di una grande importanza politica, che quasi dimidia il potere del ministro dell'Interno e quindi presenta ostacoli e difficoltà: è però necessario. Le Regioni non sono mai state, ma tanto meno saranno, piccola cosa nell'ordinamento dello Stato.

Esse hanno creato ed ancor più creeranno uno sposta-

mento di potere assai notevole; sono entrate nella vita del paese non come un fatto di routine, ma come una novità dirompente e carica di speranza.

Noi ci auguriamo, pur associandoci a quanti ritengono che le prefetture hanno svolto per tanti anni onoratamente una funzione di grande importanza sulla vita del Paese, che il provvedimento venga preso e che nei rapporti Regioni-Stato vi siano competenze, azione e responsabilità ben precisate e determinate: si che con chiarezza si sappia, in questo così importante momento della vita dello Stato, a chi debba andare l'osanna o a chi il crucifige.



## Auspici per le Regioni

Vi sono ancora grandi speranze, si corrono notevoli rischi, dobbiamo essere fiduciosi: credo che in queste tre preposizioni vi sia il giudizio obbiettivo che si può dare sulle Regioni.

Si sono accese grandi speranze, sia perché l'Istituto regionale è in armonia con le esigenze del nostro Paese, che per il suo passato e la sua storia è profondamente diverso da Regione a Regione e quindi ha bisogno di una forma di amministrazione che possa incontrarne le diverse situazioni, sia perché, obbiettivamente considerato, il funzionamento centralizzato dello Stato italiano è inefficiente, asmatico: inoltre per ragioni varie che qui è inutile ricordare, il rapporto fra cittadino e pubblico potere è spesso negativo: rapporto di sfiducia, di contrapposizione, quando non anche di palese dichiarata ostilità.

In una tale situazione era logico che la Riforma regionale suscitasse grandi speranze, forse viste da molti come la possibilità, o quantomeno la speranza, della soluzione dei complessi problemi amministrativi e dei difficili rapporti che lo Stato centralizzato ha creato.



Tali obbiettive e giustificate attese sono state deformate dalla polemica sorta sulle Regioni, che non giudico tale da portare vantaggio all'istituto regionale.

Vi è stata da parte delle Regioni una propaganda errata, tendente non tanto o non solo ad esagerare le inefficienze ed i difetti dello Stato, quanto a dare della Regione una prospettiva diversa da quella possibile.

Per molto tempo si è parlato e scritto come se tutte le possibilità, in tutti i campi, di medicare i mali del Paese fossero nelle Regioni, prescindendo dai poteri effettivi che, in forza della Costituzione, sono ad esse attribuiti.

Più volte ho ritenuto mio dovere mettere in guardia contro questo tipo di propaganda, che fatalmente avrebbe portato, dopo aver creato impossibili illusioni, a fatali e gravi delusioni.

Un buon servizio sarebbe stato fatto se si fossero obiettivamente propagandati gli effettivi poteri e quindi le reali possibilità delle Regioni: ma questo purtroppo non è avvenuto.

Ed oggi, in base a tale errata e demagogica propaganda, molti si chiedono perché le Regioni non fanno determinate cose, senza domandarsi se le Regioni hanno o non hanno i poteri per farle.

D'altra parte irragionevole è stata ed è quella propaganda che, avendo per anni ed anni gridato e predicato contro le inefficienze dello Stato, improvvisamente al sorgere delle Regioni, senza attendere di vedere che cosa queste effettivamente avessero la capacità e la volontà di fare, si sono messi ad elogiare lo Stato ed a trovare nelle Regioni la fonte di ogni male o a vederle come la rovina del Paese.

Posizioni acritiche, infantili, che non giovano certo ad un giusto giudizio sull'istituto regionale e sulle sue possi-

bilità e non formano quindi il presupposto per un felice esito di questo istituto.

Bisogna obiettivamente riconoscere che le Regioni aprono al Paese notevoli speranze, ma valutare queste speranze in relazione ai loro poteri effettivi.

Vi è la speranza di poter adeguare la legislazione alle effettive esigenze della collettività: grande cosa questa in un paese come il nostro dove, per la storia, per i costumi, per le diverse possibilità economiche, le differenze sono assai notevoli e assai sentita è la conseguente esigenza di armonizzare le norme di vita con le particolari caratteristiche e possibilità della collettività cui si riferiscono.

Vi è la possibilità di poter creare un rapporto diverso fra cittadino e pubblico potere. Per ragioni storiche, per il modo come le leggi sono formulate, per il comportamento del pubblico potere e della burocrazia, per un complesso di ragioni di cui non sempre è facile diagnosticare responsabilità e colpe, è certo che il rapporto fra cittadini e pubblico potere nel nostro Paese è spesso negativo.

Per il cittadino andare in un ufficio costituisce quasi sempre una preoccupazione: ingannare l'amministrazione un vanto. Essere trattati gentilmente nei pubblici uffici non è cosa che sempre accada, ma piuttosto ragione per far l'elogio a questo o quel funzionario.

Si aggiunga che il cittadino normalmente non è in grado né di seguire né di comprendere l'iter, lungo, cavilloso, difficile, dell'atto amministrativo, sì che la decisione quando viene e se viene, lo coglie di sorpresa, con la fatale conseguenza che, se non è favorevole, pensare alla corruzione, all'ingiustizia, alla bustarella è per lui normale.

Le vicende che interessano la vita del cittadino sono gestite lontano, da uomini sconosciuti, in organismi enormi

come i Ministeri, dove il cittadino non va mai e di cui non sa nulla e se anche talvolta va, raramente riesce a rendersi conto delle cose. Roma è lontana e chiacchierata, la burocrazia distante ed odiata, l'atto amministrativo lungo e incomprensibile: tutte cose che fanno del rapporto fra cittadino e pubblico potere un rapporto di sfiducia, di sospetto, di inimicizia, quando non d'aperta ostilità.

Portando l'atto amministrativo più vicino al cittadino, dandogli la possibilità di seguirlo, dando al pubblico potere un volto ed un nome, come avviene nelle collettività di dimensioni più modeste, è sperabile si possa creare fra cittadino e Stato un rapporto diverso, di servizio, di fiducia, di conoscenza, creando così i presupposti per una amministrazione veramente civile.

Vi è ancora la speranza che, con l'istituto regionale, la partecipazione popolare alla vita del Paese, alla gestione del potere, possa essere più larga e più sentita. La possibilità di tutte le componenti pluralistiche della nostra società di partecipare attraverso i vari strumenti ed i vari momenti che gli Statuti hanno elaborato, sia con compiti consultivi, sia talora anche in forme più incidenti, alla costituzione del volere e delle decisioni della comunità, aprono la speranza ad una democrazia più aperta, più vissuta, a quella che, con una brutta parola oggi di moda, si chiama una democrazia partecipata. Ed anche questa è una grande prospettiva favorevole, perché quanto più i cittadini partecipano alla vita degli istituti democratici tanto più questi sono difesi e sicuri.

E Dio sa quanto bisogno ancora vi è nel nostro Paese di difendere gli istituti democratici!

Vi è inoltre speranza che le Regioni possano fare quella

riforma della Pubblica Amministrazione che pare ormai assai difficile fare dal vertice.

Su questo punto le Regioni hanno aperto molte speranze, quanto fondate, lo diranno gli anni venturi.

Le Regioni attraverso il loro potere legislativo nelle materie di loro competenza hanno la possibilità di strutturare un atto amministrativo nuovo, che non abbia la pesantezza ed il mistero di quello statale, un atto amministrativo più celere e più comprensibile dal cittadino.

Ritengo questa una delle possibilità fondamentali delle Regioni, anche se, fino ad ora, i fatti non alimentano molto la speranza.

Noi ci lamentiamo perché abbiamo troppi burocrati; ed è vero. Però non pensiamo che, fino a che per avere una qualsiasi licenza, prescriviamo trenta, quaranta anche sessanta e più adempimenti amministrativi, come, per esempio, è prescritto per le licenze edilizie, noi dobbiamo avere i funzionari che compiano tutti questi atti! Pensare ad uno stacanovismo della massa dei dipendenti della pubblica amministrazione è fantasia ed è anche, e, dal loro punto di vista forse non del tutto a torto, contrario alle stesse direttive sindacali.

Per poter avere meno burocrati, il primo fondamentale segreto è quello di snellire l'atto amministrativo. Togliamo tutte le incombenze inutili e superflue ed avremo automaticamente bisogno di meno funzionari.

Vi è la speranza che le Regioni possano fare quel grande decentramento che è nelle aspettative del cittadino e che invece lo Stato ha fatto, quando ha detto di volerlo fare, in dosi talmente omeopatiche che quasi nessuno se ne è accorto.

Le Regioni non devono creare dei piccoli Stati o dei

grandi comuni, non debbono tenere nei loro assessori il potere di tutte le incombenze amministrative: debbono avere il coraggio di decentrare, di passare poteri alle Province, ai Comuni, ai Comprensori, ai Consorzi. Sarà nella attuazione di una concezione di questo genere che potremo avere i presupposti per la creazione di quel rapporto nuovo fra cittadino e pubblico potere di cui abbiamo più sopra parlato.

Le Regioni devono essere grandi organismi di programmazione, di decisione, di legislazione, non grandi assessorati, perché in questo caso non raggiungerebbero quegli obiettivi e non realizzerebbero quelle speranze che da loro ci si attende.

Le loro possibilità sono notevoli anche nella politica del territorio. La Provincia, che nel nuovo ordinamento regionale qualcuno aveva chiesto di abolire, potrà invece, attraverso un adeguato decentramento, trovare una sua effettiva ragione di esistenza, una sua ottimale misura. E così attraverso la creazione dei consorzi e dei comprensori, potranno essere risolti tanti problemi che lo Stato non aveva gli strumenti adatti per risolvere.

Sono convinto che l'uso di tali mezzi possa esaltare le possibilità della Regione e determinare nei vari campi di sua competenza, da quello dei servizi a quello culturale, iniziative nuove e di grande interesse. La Regione ha possibilità promozionali, notevoli per la sua importanza e il suo prestigio, in tutti i settori della vita regionale anche al di là ed al di fuori dei suoi poteri legislativi: ed anche questa è una delle ragioni di speranza e di attesa: ma soprattutto ed innanzitutto la Regione deve attendere ai propri doveri di ente programmatore e decisorio.

Qui, su queste due grandi direttrici, si gioca la speran-

za e l'attesa delle popolazioni: si costruirà la vittoria o la sconfitta delle Regioni.

Le Regioni corrono anche dei gravi pericoli: non li abbiamo mai minimizzati o sottaciuti, ma sempre, in articoli, convegni, riunioni, li abbiamo chiaramente e ripetutamente esposti.

Il più grave pericolo che corre l'istituto regionale è quello di non risolvere, anzi di aggravare il problema delle differenze economiche fra le varie regioni italiane.

Si corre cioè il rischio che le Regioni ricche divengano ancora più ricche e le Regioni povere ancora più povere. È questo il grave problema di responsabilità e di giustizia della vita italiana, nel quale fino ad ora lo Stato centralizzato è in gran parte fallito.

Certo è aumentato in senso assoluto ed in modo veramente notevole il tenore di vita della popolazione dei paesi dell'Italia meridionale e delle isole, ma la differenza fra nord e sud, quella che normalmente viene chiamata l'apertura della forbice, non solo non è diminuita, ma anzi è aumentata.

Non è colpa di uomini, o prodotto di minor capacità o minor amore per la propria terra: sta di fatto che quando una collettività è povera crea un complesso di problemi primordiali, di necessità di vita, di umanità, di giustizia, che necessariamente precedono i problemi di sviluppo.

Lo stesso ente pubblico, in una collettività a basso tenore di vita, tende fatalmente ad essere usato in senso assistenziale, al di là della volontà e della capacità degli uomini.

Bisogna che il sistema decentrato trionfi su questo problema fondamentale della nostra vita nazionale, sul quale è fallito il sistema accentrato.

L'istituto regionale dovrebbe dare allo Stato la volontà e la forza di usare con maggior efficacia gli strumenti che si è creati per perequare la situazione nazionale.

I finanziamenti aggiuntivi e gli altri vari strumenti che ha a sua disposizione debbono trovare nella nuova struttura la possibilità di un maggiore e più razionale utilizzo.

La programmazione di cui da tempo nel nostro Paese si parla, ma che in effetti è stata fino ad ora pressoché un *flatus vocis*, deve divenire effettiva, punto ed impegno di onore nella attività governativa.

Si dovrà passare, se si vorrà risolvere il problema delle zone di depressione, da una programmazione indicativa, che ormai è nettamente fallita e sulla quale non vale neppure la pena di star lì ad esaminare le cause che ne hanno determinato una vita così inesistente ed una fine tanto miseranda, ad una pianificazione obbligatoria, decisa, consapevole, dove le forze dei cittadini vengano chiamate, assieme a quelle dello Stato, ad una azione armonica, concorde, tendente al fine prestabilito.

Siamo convinti che oggi una tale impostazione non provocherà le preoccupazioni e le reazioni che avrebbe determinato nel passato, ma che le stesse forze privatistiche sono consapevoli della necessità, oltre che dell'utilità, di una tale impostazione.

È sul concorso delle Regioni ad un sistema di programmazione nazionale, è sul ruolo nuovo che in questa società decentrata deve giocare lo Stato, che sta uno degli assi per risolvere i problemi della depressione italiana.

Perché, e già lo dicemmo, da un altro grave errore deve guardarsi la Regione: dalla tendenza a divenire un piccolo Stato od un grande Comune.

Siamo consapevoli – lo dissi – che l'istituto regionale



è sorto improvviso in una situazione legislativa quasi inesistente o peggio, controproducente, quando ci si accorse che la manovra del potere dal centro diventava, per la complessa e difficile situazione politica, complicata e quasi impossibile: si pensò allora che sarebbe stato più facile o, comunque, che vi sarebbero stati margini maggiori di manovrabilità, dalla periferia.

Ciò però non deve portare alla sostituzione della Regione allo Stato, ed alla creazione di un organismo regionale con gli stessi difetti di quello statale: ad un trasferimento cioè di tutto il complesso di lungaggini ed inefficienze burocratiche dello Stato alla Regione. Forse sarebbe anche questo un piccolo passo avanti, ma insufficiente e tale da paralizzare per lungo tempo la struttura statale italiana.

Entrerebbero allora in attività coloro che non vogliono mai cambiare niente, i gattopardi che ha ogni situazione ed ogni collettività, e direbbero che con l'entrata in attività della Regione è già tutto cambiato e che quindi non occorre cambiare niente altro.

Bisogna avere il coraggio, come dissi, di decentrare ai Comuni, alle Province, di creare i nuovi organismi comprensoriali e consorziali, di portare cioè il decentramento ad una misura effettiva e produttiva: allora si opererà la vera riforma e si creerà la premessa per uno Stato nuovo ed efficiente: allora si sarà dato un volto ed una responsabilità al potere, allora e solo allora vi sarà la speranza di un rapporto di fiducia e collaborazione fra cittadino ed autorità.

Guai se dovesse verificarsi – ed il timore non è retorico – la ipotesi che la Regione altro non fosse che una ulteriore pesante burocrazia che si aggiungesse a quella già



esistente, rendendo la vita amministrativa del cittadino ancora più costosa complessa e difficile!

Questo farebbe della Regione l'istituto più malvisto ed avversato dagli italiani!

Grande prova di maturità e responsabilità ed amore nazionale hanno dato le Regioni più ricche dichiarandosi nei loro Statuti disponibili alla soluzione dei problemi delle zone depresse.

Questa affermazione statutaria, che ha fatto sorridere ed accusare da taluno le Regioni di megalomania, è destinata invece ad avere una grande importanza ed a segnare una pietra fondamentale nella via dell'unità e della solidarietà nazionale se non rimarrà una vana espressione retorica. È compito dello Stato fare che essa diventi efficiente.

Bisogna avere fiducia nelle Regioni, perché esse rappresentano la grande speranza.

Da troppi anni si parla di riformare lo Stato, e da molti di più la Pubblica Amministrazione.

Col trascorrere degli anni una sola cosa è aumentata: il disagio pubblico, la consapevolezza che la vita amministrativa anziché migliorare, peggiora, la lenta ma progressiva paralisi della vita dello Stato: in questa situazione continuare a sperare è una forma di malattia.

Con la forza della disperazione, se così si vuole, con la consapevolezza che le alternative sono illusorie, bisogna sperare nella Regione perché questa è la via nuova, e solo nel nuovo vi può essere la nostra salvezza.

La nuova strada presenta incertezze e pericoli, ma anche grandi possibilità.

Sta agli uomini che verranno chiamati al grande compito di fare ed amministrare le Regioni, di usare bene gli

strumenti che hanno, di percorrere le vie giuste, di rispondere alle speranze dei loro connazionali.

Non bisogna considerare l'istituto regionale come il luogo dove possono trovare soddisfazione i bocciati dei grandi consigli comunali o delle grandi competizioni politiche nazionali.

Bisogna impiegare esperienze provate e capaci, energie nuove e fantasiose, tutti gli uomini migliori, perché tutti assieme, gli esperti e gli entusiasti, i maturi ed i giovani, diano esperienza, capacità, fantasia e cuore alla creazione di Regioni che risolvano problemi vecchi e nuovi della nostra vita nazionale e diano alla nostra collettività un volto di civile umanità, di diffusa giustizia, di progresso, di comprensione, elementi fondamentali della vera sentita unità nazionale.

Non ci si è sempre messi su questa via? Si sono imboccate strade sbagliate? Si è ancora in tempo per rimediare: ma non ci si illuda che questa possibilità duri a lungo.



## Indice

<i>Prefazione alla ristampa anastatica</i>	5
<i>Presentazione</i>	9
<i>Premessa</i>	15
Come sorsero gli uffici della presidenza per l'attuazione dell'ordinamento regionale	17
Prima impostazione del problema regionale	23
La campagna elettorale	29
Gli statuti	33
Valutazione degli statuti	43
Altre considerazioni sugli statuti	51
I decreti di trasferimento alle Regioni delle materie di loro competenza, termini di attuazione e interpretazione delle « funzioni di indirizzo e coordinamento »	57
Come fare i decreti	65
Il Convegno di Venezia (3-4 maggio 1971)	71
Le difficoltà incontrate nella predisposizione dei decreti	77
L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimen-	

to delle materie: Trasporti, Turismo, Agricoltura	85
L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimento delle materie: Lavoro e Previdenza Sociale, Industria, Commercio ed Artigianato, Sanità, Lavori Pubblici	91
L'adesione dei ministri ai decreti di trasferimento delle materie: Pubblica Istruzione, Interno	97
L'esame delle Regioni	109
La commissione parlamentare	115
I Consigli dei Ministri	121
I controlli sugli atti degli Enti locali	131
Il commissario del governo	137
La commissione Cataldi	145
Rapporti con le Regioni	151
Nuova sistemazione degli uffici	155
Auspici per le Regioni	161



Questo volume è stato impresso nel mese di dicembre 1978  
dalle Arti Grafiche delle Venezie - Vicenza - Gruppo Mondadori