

**Doc. XVI-bis**

**n. 1**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Relatore GUERZONI)

**SUL TEMA DEL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI GIÀ FACENTI  
CAPO AI MINISTERI DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE E  
DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO**

---

**Presentata alle Presidenze delle Camere il 7 luglio 1993**

---

*a conclusione di una procedura di esame della materia, svolta dalla  
Commissione nelle sedute del 6 maggio 1993, 16 giugno 1993 e 23 giugno  
1993, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato  
della Repubblica e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della  
Camera dei deputati*





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

Roma, 7 luglio 1993

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

IL PRESIDENTE

Prot. P. 673

Onorevole Presidente,

Le trasmetto il testo della Relazione approvata dalla Commissione bicamerale, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento del Senato, nella seduta del 7 luglio 1993.

Deferenti saluti.

Sen. Luciano Guerzoni

-----  
On. Prof. Sen. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del Senato della Repubblica





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

Roma, 7 luglio 1993

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

IL PRESIDENTE

P<sub>20</sub>T, P. 573

Onorevole Presidente,

Le trasmetto il testo della Relazione approvata dalla Commissione bicamerale, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento del Senato, nella seduta del 7 luglio 1993.

Deferenti saluti.

Sen. Luciano Guerzoni

-----  
On. Giorgio NAPOLITANO  
Presidente della Camera dei Deputati

Con la presente relazione la Commissione bicamerale per le questioni regionali avanza proprie considerazioni e proposte sul tema del trasferimento delle funzioni già facenti capo ai Ministeri dell'agricoltura e delle foreste e del turismo e dello spettacolo.

Corre appena il bisogno di ricordare che le sentenze della Corte costituzionale n. 26 e n. 35 del 1993, si collocano nell'ambito di una tendenza, ormai diffusamente accettata, in base alla quale i quesiti referendari devono non solo essere riferibili ad una «matrice razionalmente unitaria» ma formulati in modo tale che «possa desumersi con chiarezza l'alternativa alla disciplina di cui si chiede l'abrogazione».

Ove pertanto la Corte, come nel caso del referendum sui due Ministeri, abbia riconosciuto la unitarietà dei quesiti e pronunciato le relative sentenze di ammissibilità, (quello che era) il limite di omogeneità della materia si rovescia in indirizzo normativo e vale conseguentemente a misurare l'ampiezza delle scelte demandate al giudizio degli elettori.

Tale indirizzo da una parte trascina nell'abrogazione un gruppo di disposizioni non espressamente menzionate dai quesiti referendari; esso nondimeno impegna il legislatore positivo a porre in essere una serie di norme da cui siano ricavabili principi e criteri comunque diversi da quelli cancellati nella consultazione referendaria.

Nel caso in ispecie, appare evidente che il pronunciamento popolare racchiude in sé un indirizzo ed una spinta - come rilevato dal ministro Paladin nel corso dell'audizione davanti alla Commissione bicamerale - per la «semplificazione, delegificazione o addirittura amministrativizzazione della materia».

L'istanza deve considerarsi ancora più pronunciata, alla luce della esperienza

italiana che riconnette sempre a fenomeni di eccessiva legiferazione, specie se concentrati nel tempo, effetti di irrigidimento e cristallizzazione dell'ordinamento e nelle strutture; entrambi pregiudizievoli nella logica di un passaggio ravvicinato ad una nuova fase costitutiva nel processo di «regionalizzazione dello Stato».

Sulla base di queste considerazioni generali, la Commissione bicamerale dichiara di essere sfavorevole ad ipotesi di ricostituzione sotto diverse forme dei due Ministeri, e così pure ad una redistribuzione delle loro funzioni tra altri Ministeri (i quali devono piuttosto aprirsi ad una ipotesi di regionalizzazione, anche nella prospettiva più generale della riforma istituzionale).

La Commissione bicamerale concorda pertanto con la opinione espressa, nel corso di separate audizioni, dai Presidenti delle regioni e dai Presidenti delle Assemblee regionali; opinione peraltro presa in seria considerazione dal ministro Paladin nel corso della sua audizione.

D'altra parte l'ipotesi di ricostituzione di un Ministero è implicitamente esclusa dalla sentenza della Corte costituzionale che, pur riconoscendo che il trattato di Maastricht ribadisce l'impegno degli Stati membri per una politica comune nel settore dell'agricoltura e della pesca, rileva come esso «non indichi gli organi ai quali lo Stato membro debba affidare i relativi compiti e funzioni».

Detta sentenza peraltro deve leggersi alla luce del principio, già ripetutamente affermato dalla Corte, del «divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenze n. 468 del 1990 e n. 32 del 1993).

La Commissione pertanto si dichiara favorevole alla soluzione di istituire, presso la Presidenza del Consiglio, un apposito «Dipartimento per il coordinamento delle

politiche agro-alimentari», al quale sia preposto un Ministro nominato a norma dell'articolo 9 della legge n. 400 del 1988, come peraltro adombrato nelle stesse dichiarazioni programmatiche del Presidente Ciampi.

La nuova definizione, moderna e sintetica, sostituirebbe quella analitica e parziale contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 - che deve ritenersi anch'esso superato dal referendum - ed avrebbe parimenti lo scopo di accorpate tutte le funzioni di tipo agro-alimentare ora disperse nei vari Ministeri.

Il Governo sarebbe abilitato ad esercitare tramite il Dipartimento funzioni di indirizzo e di controllo, di coordinamento generale della programmazione, di determinazione di *standard* tecnici e di rappresentanza unitaria nelle sedi comunitarie ed internazionali; sarebbe altresì abilitato ad attivare poteri sostitutivi quando l'inerzia delle regioni riguardi l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari, secondo quanto disposto dall'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86.

Per un efficace coordinamento Stato-Regioni e per assicurare il concorso di queste all'elaborazione degli atti comunitari viene ancora prospettata - la Commissione bicamerale concorda con l'impostazione delle regioni - la costituzione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni di un organismo denominato «Comitato permanente per le politiche agro-alimentari».

Per quanto concerne il trasferimento delle funzioni del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo la Commissione accoglie il suggerimento del ministro Paladin di tenere distinte dalle altre le competenze relative al turismo, perchè ricomprese esplicitamente nell'elenco di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Per la materia del turismo, la Commissione bicamerale ritiene pertanto che lo scioglimento del Ministero comporti «automaticamente» il pieno ed integrale trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative.

La Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede naturale di coordinamento e di programmazione della materia.

La Commissione non ritiene invece di accogliere - se non altro perchè in conflitto con i criteri della semplificazione e della delegificazione delle strutture - la proposta ulteriore delle regioni di «affiancare alla Conferenza Stato-Regioni un Comitato nazionale del turismo di natura mista, pubblica e privata, con la partecipazione delle regioni e dei rappresentanti delle categorie economiche e sociali di settore».

Per quanto concerne invece il settore dello spettacolo, delle attività culturali e del tempo libero, la Commissione ribadisce la propria contrarietà alla ricostituzione di una struttura ministeriale, comunque denominata. Tuttavia, per la particolarità della materia, si ritiene opportuno - come adombrato dal ministro Paladin - che il trasferimento delle funzioni alle regioni sia accompagnato dall'istituzione di un Dipartimento, sempre presso la Presidenza del Consiglio.

Una questione complessa riguarda tutta quella serie di enti, organismi e società gravitanti nell'orbita amministrativa dei due Ministeri e ad essi legati da vincoli funzionali di vario genere.

Questi enti, disciplinati come sono da un fitto intreccio di leggi successive, hanno costituito - il giudizio della Commissione si sforza di cogliere profili complessivi - un diaframma tra Stato e Regioni e comunque un ostacolo oggettivo al processo di semplificazione e decentramento degli apparati centrali.

Per risolvere tali problemi il ministro Paladin ed i rappresentanti delle regioni avanzano due soluzioni tra loro assai differenti, anche se mosse dallo stesso intendimento di assecondare gli effetti del referendum e «non pregiudicare» un'ulteriore fase del processo di regionalizzazione dello Stato.

Le regioni propongono di adottare una serie di deleghe legislative, dirette allo sfoltimento e regionalizzazione della materia; il Ministro ritiene ormai inevitabile, vista la ristrettezza del tempo a disposizione

del Parlamento, ripiegare su un articolo di legge che si limiti a mantenere in vita questi enti, in vista di una riconsiderazione legislativa.

Ragioni strettamente giuridiche farebbero propendere per questa seconda soluzione, dovendosi ritenere che nel termine massimo dei sessanta giorni, fissati dal Capo dello Stato con proprio decreto, il Parlamento si limiti ad una ricognizione delle conseguenze abrogative prodotte dal referendum ed all'adozione di norme tecniche funzionali all'ingresso nell'ordinamento della nuova disciplina.

La Commissione bicamerale rileva tuttavia che la sopravvivenza sia pure transitoria di buona parte di queste strutture paraministeriali entrerebbe in urto con l'indirizzo normativo espresso dal referendum.

Si avanza quindi l'ipotesi di una norma che delegifichi l'intera materia, eventualmente attraverso il rinvio a regolamenti delegati. La preoccupazione che gli enti, lasciati liberi da vincoli legislativi ed affidati ad un autonomo dinamismo amministrativo, moltiplichino gli effetti invasivi (delle autonomie regionali ed anche delle funzioni centrali), dovrebbe trovare un deterrente proprio nel regime finanziario che le regioni prospettano per l'intera materia del trasferimento delle funzioni.

Le regioni chiedono infatti la soppressione dei vigenti capitoli del bilancio statale e la allocazione delle risorse in fondi nazionali, opportunamente indicizzati, da ripartire territorialmente senza vincoli di destinazione specifica ed avendo solo riguardo alla intensità delle relative vocazioni regionali.

Ora una volta che il complesso degli enti si collochi fuori dal raggio di protezione di leggi nazionali, i titolari delle nuove competenze amministrative (le regioni) sarebbero indotti, dal vincolo di bilancio, a compiere una drastica selezione e semplificazione della materia.

Naturalmente la Commissione è consapevole che la soluzione prospettata, oltre a contenere elementi di accentuato pragmatismo, urta interessi cospicui e potrebbe insidiare un nucleo di funzioni - si pensi a

quelle svolte dall'AIMA e dal CONI - che comunemente si ritiene debbano essere esercitate dal Governo centrale. L'obiezione sarebbe tuttavia ovviabile congegnando un ristretto numero di eccezioni mirate alla salvaguardia di queste funzioni.

Non si vede d'altra parte quale diverso rimedio sia proponibile ove si consideri coerente con l'esito referendario l'obiettivo - richiamato dal ministro Paladin nel corso della audizione (ed in altre sedi ribadito dal ministro della funzione pubblica Cassese unitamente al presidente del Consiglio Ciampi) - di ridurre la spesa pubblica complessiva, proprio sulla scia di un nuovo equilibrio di poteri tra Stato e Regioni.

Agisce soprattutto la consapevolezza che scelte diverse, che affidino la riforma degli enti a laboriosi progetti di legge (destinati a trasfondersi, per la ristrettezza dei termini, in decreti legge) ovvero a leggi di delega, incontrano il limite di tutte le soluzioni che rincorrono e si avvitano in altre soluzioni, con conseguenze finali non certo conformi allo spirito del referendum del 18 aprile.

In conclusione la Commissione propone che il trasferimento delle funzioni sia demandato ad uno schema essenziale di disegno di legge che si limiti a:

a) dichiarare le norme che devono considerarsi abrogate a seguito del referendum;

b) istituire presso la Presidenza del Consiglio due Dipartimenti, retti da Ministri senza portafoglio, rispettivamente per le politiche agro-alimentari e per lo spettacolo e le attività culturali;

c) sopprimere i corrispettivi capitoli del bilancio statale ed allocare le risorse in fondi nazionali, da ripartire territorialmente, senza vincoli specifici di destinazione e secondo l'intensità relativa delle vocazioni regionali;

d) delegificare la materia delle strutture già collegate ai due Ministeri, con eventuali eccezioni mirate a salvaguardare funzioni di interesse sovranazionale o comunque strettamente di pertinenza del Governo centrale.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A questo indirizzo di ordine generale si ritiene debbano attenersi i criteri e gli obiettivi di riforma e di riordino dei Ministeri della sanità, dei trasporti, delle poste, della marina mercantile, dei beni culturali ed altri ancora, in parte già oggetto di iniziativa legislativa del Governo e del Parlamento.

In questo quadro la Commissione bicamerale ritiene che sia matura ed urgente un'iniziativa del Governo e del Parlamento volta a definire, in una visione organica, il progetto complessivo del riassetto della compagine del Governo al quale ricondurre con coerenza singoli provvedimenti di riordino e di riforma.