

Il sistema amministrativo regionale

Marco Cammelli

Il tema che mi è stato assegnato è un tema contemporaneamente più specifico di quelli fin qui affrontati, e più trasversale, in quanto tocca numerosi aspetti anche al di fuori delle regioni in senso stretto, costringendoci a prendere in considerazione ciò che avviene in materia a livello centrale e locale. Proprio per queste ragioni dovrò attenermi ad uno schema piuttosto ampio, cercando poi di concentrare l'attenzione sulla parte che più specificamente ci interessa.

La profonda crisi politica del sistema, l'indifferibilità delle riforme istituzionali generali, lo stato disastroso dell'intero sistema amministrativo, l'integrazione comunitaria e la questione meridionale "passano" tutte, anche se cominciano prima e finiscono dopo, per la secolare questione amministrativa. La questione amministrativa non è dunque un capitolo un po' più noioso delle riforme istituzionali, ma ne è, a mio avviso, uno dei punti centrali. Basti dire, ma è cosa che si riprenderà tra breve, che dobbiamo ormai considerare superato il binomio unità politica-uniformità amministrativa, vero e proprio codice genetico dell'esperienza istituzionale post unitaria, e il suo corollario, vale a dire il modello ministeriale che ne è stata la concreta traduzione.

Inoltre ritengo, e la cosa è particolarmente evidente dal punto di vista del sistema amministrativo, che il ventennio '70-'90 sia stato dominato non dal regionalismo ma dalla regionalizzazione. Sul punto si è già soffermata la relazione Pastori: in questa sede è sufficiente ricordare che la regionalizzazione consiste nell'innesto di elementi di decentramento in un sistema che nelle sue strutture fondamentali (non solo giuridiche ma politiche, economiche e sociali) rimane

inalterato, mentre il regionalismo nasce dalla scelta strategica di un sistema istituzionale basato su più sottosistemi territoriali autonomi e dalla conseguente costruzione, a partire *da questo dato*, degli altri livelli e delle sedi centrali.

In questi termini, non c'è possibilità di confusione: il primo periodo della regionalizzazione è stato caratterizzato dal decentramento delle funzioni; il secondo, cioè quello apertosi con il 1990, ha visto il tentativo di ricostruire l'intero sistema attraverso una ripartizione di compiti e di poteri (in una parola, di ruoli) tra vari livelli.

Che la progettazione legislativa sin qui espressa si muova con più di una incertezza tra le due sponde appena ricordate non toglie che si imponga, almeno a mio parere, una ferma scelta a favore della seconda.

Sotto questo profilo torna la profetica intuizione dell'art. 5 Cost., che spezzava lo storico binomio unità politica uguale uniformità amministrativa. Ecco dove il sistema amministrativo torna ad essere essenziale: nella storia italiana è stato il cemento fondamentale di un sistema politico debole. Ad un sistema politico debole corrispondeva un sistema amministrativo non solo unitario, ma accentrato e uniforme: anzi tanto più uniforme ed accentrato quanto più il sistema politico era, almeno inizialmente, debole.

Se questo è vero, possiamo trarne due indicazioni: la prima di merito, è cioè che oggi si tratta invece di coniugare l'unità politica con un sistema amministrativo autonomistico e differenziato; la seconda di metodo, e cioè che in molti casi (e, comunque, certamente nel nostro) non è pensabile procedere alla modificazione di alcuni aspetti fondanti del sistema politico lasciando inalterato, invece, il sistema amministrativo.

Nel fare questo non si può non tenere conto delle dinamiche avviate dalle più importanti leggi di riforma: oltre alla 142/90 ed alla 241/90, dal decreto 29/93 sulla privatizzazione del pubblico impiego e dalla legge 81/93, di revisione del sistema elettorale comunale. Il tutto con una opzione di tipo radicale che, a mio avviso, va enunciata con chiarezza: non ritengo, cioè, che i tempi che viviamo e i temi da affrontare ci consentano gradualismi.

Si apre oggi l'occasione, ma forse è meglio parlare di necessità, di

spezzare la forte continuità che da sempre ha caratterizzato il sistema amministrativo italiano attraverso una modifica, per questo radicale, non solo del livello regionale ma anche di quello centrale.

D'altronde, senza di questo si correrebbe il rischio che l'attuale crisi possa portare a provvedimenti sufficientemente incisivi da bloccare il vecchio sistema, ma troppo deboli per poter essere in grado, in quanto tali, di avviare il nuovo.

Senza porsi il problema in questa sede di quanto vada collocato nel nuovo testo costituzionale e di quanto invece appartiene a scelte successive legislative o statutarie centrali o regionali, il sistema amministrativo regionale è la risultante sul piano istituzionale, di tre macro-variabili: i principi costituzionali in materia di amministrazione, le opzioni nazionali sulla organizzazione amministrativa ed infine le opzioni effettuate, in materia, dagli enti regionali.

Se il sistema amministrativo non è definibile autonomamente se svincolato da questi tre punti, questo significa che probabilmente è, non dico inutile, ma di scarso respiro dare indicazioni direttamente e soltanto sul sistema amministrativo regionale, tralasciando tutto ciò che il nuovo testo costituzionale dice sull'amministrazione pubblica in generale. Vediamo allora il primo punto.

1. Principi generali dell'attività amministrativa

I principi generali dell'attività amministrativa sono quelli, con qualche correzione, indicati dal gruppo coordinato da Cassese all'interno del PFPA*, vale a dire:

- una amministrazione finalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico che le è affidato: da questo, l'importanza crescente del "rendimento" in termini di efficienza ed efficacia degli apparati pubblici e molteplici conseguenze (tra le altre, la necessità di declinare il principio di legalità in un modo diverso);
- separazione fra governo e amministrazione, con la necessità tuttavia di precisare l'ambito della responsabilità politica e i mezzi necessari per farla valere anche sul versante dei rapporti con i dirigenti e i funzionari;

(*) Progetto finalizzato sulla pubblica amministrazione avviato dal CNR.

– responsabilità della pubblica amministrazione sull'efficacia della propria attività e sul risultato complessivo raggiunto. Tutto ciò ha delle ricadute sui principi costituzionali, nel senso che il nuovo testo dell'articolo 97 dovrebbe tentare di declinare in forme nuove il principio di imparzialità e di buon andamento precisandone i contenuti di economicità, di visibilità, di proporzionalità, di accessibilità.

Si pensi alla mancanza nel nostro sistema di un principio generale che, come quello di proporzionalità, consenta all'amministrazione di valutare il rapporto tra costi e benefici. Oggi l'amministrazione non è in grado (né, se lo fosse in fatto, è detto che lo sia giuridicamente) di apprezzare quanto costa il perseguimento di una determinata utilità, e ognuno può vedere quali sprechi conseguano ad attività poste in essere senza raffrontare i risultati con ciò che si è costretti a mettere in campo per raggiungerli.

Anzi, a mio avviso andrebbe costituzionalizzato il principio di responsabilità dell'amministrazione anche in ordine alla proporzione tra una certa procedura e il risultato perseguito con quest'ultima.

Vi è infine la parte che riguarda i controlli. Il principio di fondo dell'amministrazione che noi vogliamo costruire poggia essenzialmente su controlli di tipo interno, cioè su centri di valutazione interni che siano contemporaneamente valutativo-correttivi delle attività poste in essere e direzionali dell'attività da svolgere.

All'esterno, invece, può essere mantenuto un controllo della Corte dei conti interamente rivista per la verifica della funzionalizzazione dell'attività all'interesse pubblico assegnato e per il controllo di interesse fasi di amministrazione, collegata contemporaneamente al parlamento e ai consigli regionali nonché agli uffici interessati. Mi pare infatti che non sia un fuori d'opera pensare ad una Corte dei conti rivista in questo senso, e dunque referente del parlamento e delle assemblee regionali sull'andamento del complesso dell'attività amministrativa. Nel presupposto, ovviamente, che il controllo giuridico del singolo atto sia affidato alle autorità giurisdizionali competenti.

A questi principi andrebbe aggiunta, a mio avviso, una clausola generale per evitare che il riparto di competenze cristallizzi nell'ambito pubblicistico attività suscettibili di essere trasferite a quella privata. In effetti, la soluzione di ripartire le funzioni tra i diversi livelli colle-

gandole all'esercizio della competenza legislativa pone dei problemi molto delicati: da un lato si rischia di impedire la delegificazione della materia, dall'altro si possono porre ostacoli alla (futura) ridefinizione del rapporto pubblico-privato.

In altre parole, dire che queste o quelle sono funzioni rientranti nella competenza legislativa statale o regionale rischia di collegare costituzionalmente alla disciplina pubblicistica settori che potrebbero essere domani affidati invece ad una regolamentazione del mercato.

Ricordo a titolo di esempio due sentenze del 92 (nn. 188 e 370) della Corte costituzionale promosse da ricorsi regionali contro la deregolamentazione di una minuscola scheggia di competenza legislativa, per la precisione quella in materia di prezzi degli esercizi alberghieri.

In questi casi fu invocato il principio che, trattandosi di competenza legislativa e non regolamentare, non può la legge statale deregolamentare la materia senza violare una competenza della Regione.

E allora richiamo l'attenzione sul fatto che, se i poteri vengono definiti collegandoli alla funzione e in particolare alla funzione legislativa, questo significa operare con la stessa disposizione su due versanti del tutto diversi: il riparto di compiti, e una disciplina pubblicistica costituzionalmente necessitata. Non credo che questo sia un buon criterio.

Inoltre, nella definizione delle competenze relativamente ai servizi andrebbe affermato il principio generale della scelta tra la loro diretta erogazione da parte dell'amministrazione o la delega all'esterno a imprese pubbliche o private fondata, di volta in volta, sulla base di valutazioni comparative di carattere economico e gestionale.

Credo che sia un punto di estrema importanza, perché questo costringerebbe l'amministrazione a verificare in modo circostanziato la congruità delle scelte compiute e la permanenza delle loro motivazioni. Si tratta di principi generalissimi, non c'è dubbio: ma se noi immaginiamo le Regioni rette da questi principi, avremmo enti significativamente diversi da quelli di oggi perché le Regioni, sul piano amministrativo, soffrono delle stesse cose di cui soffre l'intero sistema nazionale.

1.1. Materie di competenza statale

Poche cose invece per quanto riguarda le materie: rispetto alle proposte elaborate in Parlamento inserirei la possibilità di decentrare l'organizzazione (non la disciplina sostanziale) della sicurezza pubblica relativamente a quel complesso di attività che va sotto il nome di controllo del territorio. Nello stesso modo si può pensare per quanto attiene all'ordinamento giudiziario, relativamente all'organizzazione dell'attività del futuro giudice di pace, del giudice conciliatore e del pretore, e all'istruzione universitaria e superiore, sempre per i profili di organizzazione.

Ritengo anche che sempre in materia di competenze, e a salvaguardia delle attribuzioni regionali, andrebbe fissato il principio dell'esclusione del potere statale di spesa su materie riservate alle Regioni.

2. Opzioni sulla organizzazione amministrativa

Passiamo a considerare la seconda variabile determinante per la definizione del sistema regionale, vale a dire l'organizzazione. Ma prima di parlare dell'organizzazione regionale, accenniamo alla organizzazione amministrativa generale.

2.1. Principi generali di organizzazione

Su questo punto credo che i tempi siano maturi per immaginare un recupero di quella che un tempo era definita "riserva di amministrazione": come ben si sa, mentre nel nostro ordinamento è costituzionalizzata una riserva di legislazione, e cioè la legislazione spetta soltanto a certi organi, nonché una riserva di giurisdizione, non c'è mai stata una riserva di amministrazione, con la conseguenza che il potere legislativo ha potuto direttamente adottare veri e propri provvedimenti amministrativi i cui effetti, basti pensare all'area del pubblico impiego, sono stati spesso rovinosi.

Ora a me pare che molte delle scelte che stanno maturando in questi anni inizio 90 portino a giustificare una scelta di questo tipo, e mi spiego: quando si dice che l'amministrazione deve curare essa stessa, nel suo svolgersi, la soddisfazione del principio di economicità e di efficienza, e che ha un'autonoma responsabilità sul risultato (lo afferma la l. 241/90); quando si dice che vi è tutta una parte di

disciplina dell'organizzazione in cui l'amministrazione si dà proprie regole, e addirittura è equiparata al potere di organizzazione dell'imprenditore (vedi d.l. 29/93); quando si dice che vi è tutta una parte di amministrazione che è spostata sull'esecutivo (sul punto l. 142/90 ma soprattutto l. 81/93); quando troviamo proposte come quella recentemente avanzata da Gaetano D'Auria intese a restituire all'esecutivo la funzione di *dominus* del bilancio: bene, come possiamo avanzare queste proposte o adottare queste scelte se nello stesso tempo non affermiamo il principio che vi è una contestuale riduzione dell'area riservata alla legge? La legge (statale e regionale) si deve arrestare laddove comincia l'amministrazione: può solo fissare i principi, occuparsi delle garanzie e delle risorse, da chi vengono tratte e come vadano ripartite, ma poi il resto spetta all'amministrazione perché, in caso contrario, sarebbero vanificati ad un tempo i poteri e le responsabilità di quest'ultima.

Ora, accanto a questo principio che a me pare ormai maturo, tre sono i criteri invece più usualmente riconosciuti e che la carta delle Regioni (marzo 1993) richiama significativamente:

- innanzitutto il radicamento delle funzioni amministrative al livello a cui appartengono gli interessi delle collettività amministrate;
- in secondo luogo, l'affermazione della competenza generale della Regione e dell'amministrazione locale, immaginando di conseguenza una competenza statale di natura derogatoria o comunque speciale, e legata alla soddisfazione di interessi unitari della comunità nazionale.

Su questo vorrei essere molto chiaro, per evitare equivoci: sono assolutamente convinto che il sistema amministrativo per Ministeri, così come ci è stato consegnato dalla nostra storia amministrativa, sia finito davvero e che non c'è possibilità di riorganizzare il nostro sistema se non mettendo mano ad una radicale riallocazione delle funzioni. Se noi immaginiamo di toccare il sistema elettorale e di decentrare qualche funzione (o anche molte funzioni) lasciando inalterato il modello ministeriale, che è la forma organizzativa di un sistema accentrato, limitiamo la riforma a parti importanti, certo, ma sovrastrutturali del sistema. Vuol dire cioè che restano inalterate le premesse di quella sovrapposizione che il ventennio 70-90 ha indicato come esiziale sia per le Regioni che per lo Stato.

D'altra parte, basta vedere lo stato miserevole in cui è ridotta l'amministrazione pubblica per riconoscere come questo aspetto non sia più rinviabile.

Il fare della competenza regionale una competenza generale immaginando delle Regioni che nascano da un sistema amministrativo che ha organizzato le funzioni collocando a livello superiore solo ciò che non può essere utilmente esercitato a livello di base, apre sicuramente alcuni interrogativi: quale è il livello base? Il singolo Comune? Il Comune associato e la Provincia? Sono aspetti su cui è urgente discutere, perché la stessa Regione in un certo senso interviene soltanto laddove questo sistema di governo locale non riesce a funzionare in modo adeguato.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, vorrei richiamare due aspetti importanti: il primo è quello della professionalità e della responsabilità dei pubblici funzionari per il risultato complessivo dell'attività. Qui si gioca molto del rapporto tra politici, dirigenti e funzionari: chi dovrà verificare l'ottenimento dei risultati assegnati ai dirigenti, per i quali (risultati) si giustifica quel trasferimento imponente di poteri in loro favore?

Sono tre i livelli di responsabilità, che nell'operato dei pubblici funzionari devono essere riconosciuti verso i terzi, verso l'amministrazione (potere disciplinare, danno erariale) e verso i livelli politici sull'attuazione delle linee di indirizzo e sulla mancata o sulla effettiva capacità di avanzare proposte di iniziativa o di correzione degli indirizzi stessi.

Ovviamente si tratta di aspetti che hanno una ripercussione diretta e immediata sulla Regione la quale è naturalmente coinvolta, al pari del restante sistema amministrativo, da queste innovazioni.

Accanto a questi principi generali, vi sono le scelte operate direttamente sul sistema centrale: credo che su questo versante i passi avanti in realtà non siano stati moltissimi, comunque qualche indicazione utile mi pare ci sia almeno da ultimo. Per tutte le funzioni regionalizzate c'è bisogno di pensare a ministri senza ministeri, cioè a soggetti in grado di rappresentare le esigenze dell'intero sistema. È il problema che si pone oggi per l'agricoltura, ma che in realtà si doveva proporre fin dal '78 per la sanità. Ministeri che non devono avere funzioni

di amministrazione diretta, ma di verifica degli indirizzi osservati, di relazione con la Comunità europea, di cura delle relazioni con gli altri settori di azione pubblica, di attivazione del circuito delle informazioni e di garanzia dei livelli minimi assicurati ai diritti dei cittadini, specie per quelli costituzionalizzati. Quella parte cioè che comunque va garantita a livello nazionale.

Potrebbe trattarsi di sedi presso la Presidenza del Consiglio con funzioni contemporaneamente di programmazione e coordinamento, controllo e garanzia, nel rispetto degli obblighi contratti a livello comunitario e internazionale.

Vanno poi pensate misure sostitutive in caso d'inerzia, chiarendo subito che le misure sostitutive in caso d'inerzia non richiedono un apposito apparato (peraltro inesistente a questo livello), essendo sufficiente la utilizzazione degli apparati operanti a livello decentrato.

2.2. Relazioni centro-periferia

Veniamo poi alla parte che più strettamente ci riguarda, quella delle relazioni centro-periferia.

Se noi insistiamo sulle garanzie e sulla questione dei rapporti tra enti locali e Regione, in fondo costruiamo ancora il sistema come un insieme di relazioni fondate su dinamiche a carattere prevalentemente discendente, vale a dire secondo un processo decisionale che parte dal centro e va verso la periferia. Il sistema cui penso è un sistema largamente rovesciato, basato su di un processo decisionale circolare che conosce anche importanti dinamiche che dalla periferia vanno verso il centro, il che ovviamente pone in termini del tutto diversi da quelli consueti il rapporto e anche la tutela fra i diversi livelli di governo.

Per quanto riguarda questo aspetto, l'amministrazione regionale dovrebbe essa stessa essere caratterizzata da una sorta di residualità, dall'essere cioè presente soltanto in corrispondenza di interessi unitari e indivisibili della comunità regionale, essendo il resto affidato ai due livelli base, i Comuni, singoli o associati, o la Provincia.

Certamente, poi, l'attività regionale deve considerarsi subordinata alla sola legislazione regionale e agli indirizzi della Regione: ricordiamoci infatti che l'inversione dell'elencazione delle materie, e dunque della

logica dell'art. 117 Cost., nasce anzitutto come clausola di sbarramento all'indirizzo e coordinamento del centro e alla filosofia (più che alle conseguenze pratiche) sottostante all'introduzione da parte dell'esecutivo di questa discussa funzione.

Debbo anche dire che se, come credo, un riordino del sistema amministrativo locale non può avere che nella Regione il centro di riferimento e di riarticolazione delle funzioni, ebbene certamente questo sarà praticabile soltanto riconoscendo due importanti garanzie al sistema degli enti locali. Innanzitutto va riconosciuta la possibilità di condividere (nel senso di codecidere) alcune scelte di fondo della Regione: la Regione non sarà legittimata né avrà la forza, men che meno con sindaci eletti direttamente, di compiere le grandi scelte strategiche di cui la società regionale ha bisogno, se non chiama gli enti locali ad assumersene la responsabilità. Occorre dunque garantire costituzionalmente la partecipazione degli enti locali alla definizione degli indirizzi legislativi regionali con riserva allo statuto regionale di precisarne le modalità: personalmente non escluderei neppure, per assicurare adeguato sostegno alle grandi scelte, la formula bicamerale, tramite una assemblea degli enti territoriali.

La seconda garanzia è la diretta ricorribilità alla Corte costituzionale per la salvaguardia di certe forme costitutive di autonomia degli enti locali. Consentire agli enti locali di ricorrere direttamente per una lesione di alcuni principi di fondo della loro autonomia avverso le leggi statali e regionali, costituisce un dato importante di equilibrio del sistema, che può bilanciare l'integrazione qui immaginata.

In un sistema che si costruisce dal basso, e che sposta al livello superiore ciò che non sta al livello inferiore, l'amministrazione periferica statale sarebbe in larghissima parte quasi interamente assorbita dal sistema regionale (salvo difesa e ordine pubblico) con la conseguenza che la rappresentanza unitaria dello Stato nel territorio regionale è demandata agli organi della Regione.

Questo significa che le competenze già riservate al commissario di governo dai progetti regionali di legge di revisione costituzionale (art. 124) andrebbero trasferite al Presidente della giunta.

Occorre inoltre essere disponibili ad accettare anche l'ammissibilità di sistemi misti, anche di tipo binario, nelle Regioni del Mezzogiorno. Il

sistema amministrativo del Mezzogiorno è diverso da quello disciplinato dalle norme e ha poco a che fare con quello che funziona nel centro nord. Non può dunque essere affidato interamente al sistema delle autonomie: si può immaginare in determinate aree di ricorrere ad una specie di interfaccia tra il sistema delle autonomie locali, che da solo non ce la fa, e un sistema periferico statale decentrato, oppure ad agenzie *ad hoc* che si occupano di questo.

Questo sistema misto è una esigenza a mio avviso indiscutibile che comporta forti conseguenze, alcune delle quali dirò fra un attimo.

3. Opzioni regionali

E arriviamo così al terzo tipo di variabile: oltre ai principi sull'attività amministrativa e all'organizzazione amministrativa, le opzioni regionali.

La prima opzione riguarda la forma di governo: sembra abbastanza convincente un modello base delineato direttamente dalla Costituzione e precisato dallo statuto, più la possibilità di scelta autonoma (compreso il sistema elettorale) con particolari maggioranze (3/5).

Bisogna comunque chiedersi se la presenza di un sistema ispirato al principio maggioritario per il Parlamento e per i Comuni e le Province necessariamente richieda, quasi per astratta simmetria, la stessa cosa anche a livello regionale. Tanto più che tale sistema introduce forti additivi di localismo a livello locale (collegi più ridotti, personalizzazione, ecc.). Se a questo si aggiunge la scarsa visibilità della Regione come livello di governo e la sua permeabilità ai gruppi di interesse sembra allora preferibile attestarsi su un sistema proporzionale che assicuri la piena rappresentatività della società regionale. Questo, d'altronde, non mi pare comporti necessariamente una forma di governo parlamentare (in caso di modello di tipo presidenziale con notevole spostamento di poteri sull'esecutivo). Credo in un consiglio che riesca a dar voce a tutte le voci aphone, a tutti gli interessi deboli di una società regionale che invece a questo livello è segnata dai gruppi forti, perché i gruppi capaci di organizzarsi dialogano direttamente, e continueranno a farlo con l'esecutivo. Credo che un sistema proporzionale per i consigli regionali possa dunque avere ancora una sua funzione, ma certo si tratta di una riflessione che necessita di ulteriori approfondimenti.

Un'ultima considerazione: si è detto della organizzazione del sistema amministrativo dal basso; si è accennato alla possibilità di adottare meccanismi misti e sistemi misti, perché se i sistemi si costruiscono dal basso, ogni sistema alla sua base è fortemente radicato al sistema locale in cui affonda le radici; si è fatto riferimento alla possibilità di mutare la forma di governo ed il sistema elettorale. Tutto ciò induce a ritenere che è lo statuto, portato al massimo della sua capacità normativa, lo strumento più idoneo a plasmare l'istituzione regionale. Se questo è vero, bisogna riconoscere la specialità a tutti gli statuti: uno statuto con questa funzione è uno statuto necessariamente speciale in ogni Regione. Ora davvero l'idea di mettere come vincolo ancora la presenza del gruppetto delle Regioni a statuto speciale può essere un vincolo politico, ammesso che lo sia. Permettetemi di dire però che è una incomprensibile distinzione dal punto di vista concettuale, cioè nel sistema verso il quale noi stiamo andando non perché le Regioni non abbiano titolo, le Regioni a statuto speciale, ma perché lo stesso titolo lo hanno (*rectius*: lo avranno) anche le altre Regioni.

Non vedo per quale motivo la Calabria non riesca a darsi strumenti e meccanismi di organizzazione istituzionale con una struttura che dovrà essere mirata tanto quanto lo è quella per la Valle d'Aosta od altro.

Chiudo con un'ultima indicazione: le sorti delle Regioni si giocano nelle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione e sull'attività amministrativa, sulle scelte amministrative relative al governo e alla amministrazione centrale, sui controlli, sul ruolo della Corte dei conti e sul versante interno nello statuto.

Le norme transitorie del progetto di riordino della Costituzione dovrebbero prevedere, a mio parere, un radicale riordino del sistema amministrativo entro un anno nei termini sopradetti, perché se si modifica soltanto il sistema elettorale o se si gioca solo sulle funzioni senza toccare il sistema amministrativo, c'è il rischio di arrivare alla paralisi. Proprio per la delicatezza del problema, specie per quanto riguarda i trasferimenti di funzioni e uffici, occorrono norme di rango costituzionale.

Le proposte dei consigli regionali colgono bene tale esigenza quando toccano questo aspetto, e lo toccano, voi sapete, dando un termine

per i trasferimenti – che io chiamerei il riordino del sistema amministrativo, non trasferimenti, perché se di trasferimenti si trattasse, noi non riusciremmo a fare andare avanti il sistema amministrativo –, per il riordino del sistema amministrativo e per l'avvio della nuova potestà legislativa regionale.