SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE QUESTIONI CONCERNENTI LA ELABORAZIONE DI UN TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 NOVEMBRE 1988

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente ANDREATTA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione del dottor Giorgio Crisci, presidente del Consiglio di Stato

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 6, 8 e *passim*
ABIS *(DC)* 12, 13
DE VITO *(DC)* ..... 6, 7, 9 e *passim*
FERRARI-AGGRADI *(DC)* 11
VIGNOLA *(PCI)* 9, 10, 13
CRISCI ..... *Pag.* 5, 7, 9 e *passim*

Audizione del professor Giovanni Marongiu, ordinario di diritto pubblico dell'economia

PRESIDENTE ..... *Pag.* 14, 16, 18 e *passim*
ABIS *(DC)* 19, 20
DE VITO *(DC)* 17, 21
VIGNOLA *(PCI)* 18
MARONGIU ..... *Pag.* 15, 16, 18 e *passim*

Audizione dell'avvocato Massimo Annesi, vice presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

PRESIDENTE ..... *Pag.* 22, 23, 26 e *passim*
DE VITO *(DC)* 25, 27
ANNESI ..... *Pag.* 23, 25, 26 e *passim*

I lavori hanno inizio alle ore 17,15.

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giorgio Crisci, presidente del Consiglio di Stato, il professor Giovanni Marongiu, ordinario di diritto pubblico dell'economia, e l'avvocato Massimo Annesi, vice presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle questioni concernenti la elaborazione di un testo unico delle disposizioni in materia di interventi nel Mezzogiorno.

È in programma oggi l'audizione di esperti.

Se non si fanno osservazioni, verrà ascoltato innanzi tutto il dottor Giorgio Crisci.

Viene quindi introdotto il dottor Giorgio Crisci

Audizione del dottor Giorgio Crisci, presidente del Consiglio di Stato

PRESIDENTE. Rivolgo al dottor Crisci un vivo ringraziamento per aver aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Prima di dargli la parola vorrei riassumere brevemente la questione. Abbiamo deciso di ascoltare il presidente Crisci, assieme ad altri esperti, per utilizzare l'esperienza da lui compiuta in occasione della formulazione del testo unico del 1978 e per chiedergli, per prima cosa, in che consistono i limiti formali che incontra il coordinamento nell'ipotesi di un testo unico meramente compilatorio, cioè un testo unico senza espressa attribuzione al Governo di una delega legislativa diretta ad innovare e modificare l'ordinamento giuridico, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

La questione merita un approfondimento proprio per capire se questi limiti formali al coordinamento compilatorio si presentino con carattere di sufficiente ampiezza per risolvere le questioni poste dalla tematica in esame. Si tratta infatti di rifare un nuovo testo unico alla luce dei nuovi principi organizzativi ed operativi che regolano ora l'intervento nelle regioni meridionali, in base alla legge n. 64 del 1986, principi e criteri, com'è noto, profondamente innovativi.

Chiediamo poi ai nostri ospiti di dirci, nell'ipotesi in cui si versi nella tipologia di un testo unico affiancato da delega ad innovare, come debbano essere esplicitati i principi e criteri direttivi una volta che essi vengano applicati alla tematica dei testi unici: si tratta in sostanza di individuare i limiti entro i quali deve mantenersi l'attività di coordinamento e di armonizzazione una volta che ci si orienti nel senso di conferire al Governo una delega legislativa.

In terzo luogo, poi, in linea più specifica, sarebbe opportuno interrogare gli esperti su quello che è il divario che occorre colmare, sul piano dell'armonizzazione del coordinamento, tra l'attuale testo unico ed il quadro disegnato dalla legge n. 64 del 1986.

Infatti ad un primo esame si evidenziano una serie di temi trattati nel testo unico vigente sulla base di discipline o non più attuali o, comunque, sostanzialmente superate dalla successiva legislazione. Si pensi ad esempio a tutte le tematiche relative ai fondi di rotazione gestiti dall'ex Cassa per il Mezzogiorno, agli interventi nel settore metanifero, al problema della dichiarazione di pubblica utilità delle opere pubbliche; ai prestiti esteri; ai consorzi industriali; alla disciplina di recepimento delle direttive comunitarie in materia di fondi regionali. In tutti questi settori (e probabilmente anche in altri) il divario tra testo unico vigente e nuova normativa appare nettissimo: si pone pertanto il problema se esso sia efficacemente colmabile nell'ambito di un'attività di coordinamento compilatorio ovvero se sia necessario prevedere una serie di normative nuove, di integrazione e completamento, per le quali occorrerebbe prevedere una delega ex articolo 76 della Costituzione. Mi riferisco, se non altro, agli organi a cui imputare le relative competenze amministrative. Tutta questa materia, infatti, che aveva nella Cassa per il Mezzogiorno il suo soggetto amministrativo, deve ora, in molti casi, essere riattribuita.

In conclusione la fase conoscitiva che si è inteso attivare dovrebbe consentire di mettere a fuoco con precisione sia le tematiche di carattere generale, sia quelle più specificamente mirate al problema della redazione del nuovo testo unico, entrando necessariamente nella valutazione di merito delle questioni esemplificativamente prima indicate. In sostanza, a conclusione dell'indagine la Commissione dovrebbe aver raccolto elementi utili a comprendere se sia necessario orientarsi verso un testo unico con delega legislativa ovvero sia sufficiente operare nell'ambito di un testo unico a carattere meramente compilatorio.

Il precedente testo unico aveva carattere compilatorio: va comunque tenuto presente che esso in realtà coordinava una legislazione che, sebbene innovativa nei metodi, non modificava sostanzialmente i moduli riorganizzativi del precedente assetto dell'intervento straordinario.

Qui ci troviamo di fronte ad una modifica dell'organizzazione, senza che la legge abbia in tutti i casi previsto una nuova attribuzione di competenze e responsabilità amministrative.

Siamo consapevoli delle difficoltà di una delega fatta secondo i principi dell'articolo 76 della Costituzione che eviti successivamente problemi di costituzionalità e quindi ci poniamo la questione di come affrontare il tema e di come eventualmente – se questa dovesser essere la soluzione – organizzare un valido strumento che permetta al Governo una opportuna revisione della legislazione sul Mezzogiorno che ci appare, anche nel testo di due anni fa, piuttosto complessa nella identificazione dei suoi *iter* amministrativi. Sono queste, signor Presidente, le ragioni per le quali avevamo pensato di sentirla e siamo molto interessati al suo consiglio e alla sua consulenza.

CRISCI. Come gli onorevoli senatori già sanno, non mi occupo più in prima persona dei problemi attinenti il Mezzogiorno poichè attualmente ricopro la carica di presidente del Consiglio di Stato. Ugualmente però seguo con interesse la situazione di cui in passato mi sono occupato e spero pertanto di potervi essere utile lo stesso.

Fin dalla compilazione del primo testo unico, il legislatore ha usato pressappoco la stessa formula: entro un anno – o entro un anno e sei mesi – il Governo è delegato a riunire le norme vigenti in materia in un testo unico apportando tutte le modifiche e le integrazioni che sono rese necessarie dal coordinamento delle varie leggi. Si tratta cioè di qualcosa in più della mera compilazione di un testo unico, che potrebbe avvenire anche ad opera di un singolo Ministero. Quando il legislatore autorizza il Governo ad apportare delle modifiche o, a volte, delle integrazioni e a colmare le lacune che derivano dalla giustapposizione di varie leggi intervenute in tempi successivi, siamo, io ritengo, nell'ambito della delega prevista dall'articolo 76 della Costituzione. La giurisprudenza sostiene che anche la previsione di modifiche preordinate al coordinamento o di integrazione, preordinate ad ottenere un tutto coerente e armonico, è un criterio implicitamente posto dal legislatore al Governo, che è delegato a riunire in un testo unico le varie norme.

Esiste dunque già uno spazio, anche se esso ovviamente è limitato: il Governo è autorizzato ad apportare (oltre alle modifiche formali e a raggruppare vari articoli in uno solo, o al contrario a suddividere in un articolato più complesso un'unica norma) aggiustamenti, sempre nei limiti preordinato allo scopo di ottenere, come ho detto, un tutto coordinato ed armonico.

E così credo si sia sempre fatto fin dal primo testo unico del quale mi sono occupato io come presidente di una commissione e allora capo di gabinetto del ministro Pastore. In quella occasione abbiamo trovato addirittura delle leggi del 1896 e del 1904 che non si sapeva se fossero in vigore oppure no, ma attraverso un coordinamento siamo arrivati a una conclusione, positiva o negativa: le leggi abrogate le abbiamo stralciate con una norma finale in cui si diceva che tutte le norme incompatibili con quel testo unico si consideravano abrogate, mentre quelle che abbiamo considerato ancora agibili, ancora in vita, le abbiamo raggruppate con una certa libertà, curando, nei singoli articoli, di citare la fonte (ossia, si mette, per esempio, l'articolo 24 e poi si precisa che il primo comma deriva da una certa legge che ha un certo numero ed è di un certo anno, che il secondo comma deriva dalla legge di un altro anno, e così via) proprio per dare testimonianza del lavoro in gran parte compilatorio, ma a volte anche organizzatorio che è stato compiuto.

Se invece si vuole andare oltre, perchè effettivamente c'è stata una innovazione molto radicale dei vari istituti, allora occorre che le modifiche e le integrazioni siano autorizzate non al solo fine di coordinare e armonizzare, ma anche per snellire le procedure, oppure per rendere più agibile, per esempio, la disciplina degli enti ausiliari, oppure ancora per consolidare o indebolire: ma allora siamo nel campo della legislazione innovativa, che si unisce all'intento coordinatorio del testo unico.

Quanto poi al merito, non credo di essere molto utile perchè dovrei conoscere le singole questioni. Comunque, secondo me, con la formula

normale, magari ricorrendo ad una formula che parli di «tutte le modifiche e le integrazioni necessarie al coordinamento», si può ottenere già molto, perchè anche essendo cambiati gli istituti si tratta di raggrupparli nella loro attuale vigenza. In altre parole, non c'è più la Cassa per il Mezzogiorno, c'è l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, che non ha più compiti operativi; c'è solo un ufficio stralcio per il completamento dei lavori: queste sono tutte norme che bisognerebbe mettere nel capitolo che riguarda l'Agenzia, già Cassa per il Mezzogiorno. E così tutto il resto, anche la disciplina degli enti che una volta si chiamavano ausiliari, la quale ugualmente è mutata; esiste poi un dipartimento che prima non esisteva, e così via. Sono tutte caselle da riempire dicendo che è abrogata dalla legge successiva la legge precedente che prevedeva una diversa disciplina.

Questo non è un compito facile, ma è attuabile, io penso, con una certa larghezza che è stata sempre tollerata a fini di coordinamento o di coerenza; per cui se ci sono delle lacune o delle contraddizioni si eliminano e si è sempre nell'ambito della delega coordinatoria relativa al testo unico.

Ho letto nell'ultima parte della relazione che ci sono discipline che andrebbero modificate; ma allora siamo nel campo della legge innovativa, che può anche essere delegata, insieme alla delega relativa al coordinamento in testo unico: ma dovrebbe allora stabilirsi qualche criterio specifico e particolare su quei punti che si desidera non armonizzare fra di loro, ma modificare in assoluto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Crisci per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al Presidente del Consiglio di Stato hanno facoltà di parlare.

DE VITO. Mi pare, signor Presidente, che già la risposta sintetica del dottor Crisci ci indichi una strada, perchè in sostanza ci troviamo nella seguente situazione.

La legge n. 64 del 1986 aveva previsto una norma di testo unico meramente coordinatoria dell'intervento straordinario; il disegno di legge n. 683, assegnato alla nostra Commissione, invece, fa riferimento a interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, quindi va al di là della legislazione straordinaria, apportandovi le modifiche necessarie al loro coordinamento.

Personalmente, nella qualità di relatore sul disegno di legge n. 683, ho avuto occasione di sottolineare in questa Commissione che anche tale dizione sembra limitativa per una serie di ragioni. Innanzi tutto, l'ultimo testo unico è del 1978 e la legge n. 64 è abbastanza innovativa rispetto allo stesso; però alcuni istituti non esistono più e non ho difficoltà a riconoscere che nella stessa legge n. 64 ci sono delle contraddizioni, dovute spesso al sistema di votazione con il quale siamo arrivati alla votazione finale della legge, e che forse l'occasione della elaborazione di un nuovo testo unico debba essere colta per cercare di fare maggiore chiarezza nella normativa che riguarda l'intervento straordinario, ma anche nell'esigenza di un raccordo con l'intervento ordinario. Tra le caratteristiche principali della legge n. 64, infatti, c'è il riferimento al coordinamento con l'intervento ordinario e quindi

l'esaltazione dell'intervento ordinario proprio per individuare meglio gli scopi dell'intervento straordinario.

Questo ci ha portato al convincimento che forse bisogna arrivare a una delega più ampia di quanto sia necessario per un testo unico meramente compilatorio, una delega più ampia per un testo unico che si faccia carico, come lei ha detto all'inizio, dottor Crisci, non solo di modifiche e integrazioni ma anche dei vuoti che purtroppo anche con la legge n. 64 esistono ancora.

CRISCI. Fare integrazioni già significherebbe coprire lacune.

DE VITO. Certamente, dottor Crisci.

Un punto al quale mi pare che anche lei abbia fatto riferimento è che nel caso di delega che non guardi solo all'armonizzazione si debba tener conto dell'articolo 76 della Costituzione, che mi pare faccia riferimento esplicito a criteri ai quali uniformare la delega; e questo ovviamente richiederà, da parte nostra, un'individuazione di tutta la tematica in materia di intervento nel Mezzogiorno, ordinario e straordinario, perchè possa far parte del testo che noi andremo ad approvare, in modo da non avere problemi nella fase successiva dell'interpretazione.

La segreteria della Commissione ha fatto già un diligente lavoro nella ricerca delle varie decisioni a livello costituzionale in materia e ha anche espresso, in un appunto che ha fornito al relatore e al Presidente, alcune valutazioni che sono state sintetizzate nell'introduzione del Presidente e che lei, dottor Crisci ha tenuto presenti nella sua risposta alle prime domande del Presidente stesso.

C'era un punto sul quale l'indagine fatta dalla segreteria della Commissione faceva riferimento al tema dei principi e criteri direttivi, e questo tema specifico pare che non sia stato mai oggetto, in nessuna circostanza, di esame da parte della Corte costituzionale; è un punto delicato su cui però non c'è, appunto, alcun riferimento decisionale della Corte costituzionale.

Ma la stessa nostra segreteria ci fa presente che la dottrina prevalente addirittura interpreterebbe la determinazione dei principi e dei criteri direttivi come implicita nel compito stesso del testo unico, con riferimento a limiti di natura logica e politica.

CRISCI. È esatto, mi sembra.

DE VITO. Proprio su questa materia, nella discussione che abbiamo avuto nelle sedute precedenti, ho potuto recepire che da parte della Commissione l'orientamento – credo – è quello di arrivare ad un'ampia delega, naturalmente sentendo il parere della Commissione per il Mezzogiorno ed eventualmente anche il Consiglio di Stato in materia.

CRISCI. Sulla delega, non necessariamente; sul decreto delegato sì, perchè certe volte il parere lo dà. In generale si dice: «Udito il Consiglio di Stato...» ma per il testo unico e non per i criteri per procedere alla redazione del testo unico. Per fare la legge dovrebbero essere chiare le procedure sulle quali incamminarsi, almeno per avere una ulteriore garanzia.

Per quanto riguarda la questione dei criteri impliciti – a mio avviso – quando si tratta di fare una modifica anche formale della legislazione vigente, è sempre necessaria una delega legislativa (a meno che non si tratti di una congiunzione o di una integrazione). Pertanto, giustamente questi testi unici vengono previsti da leggi formali che delegano il Governo. Mi sembra che sia altrettanto esatto dire che i criteri previsti dall'articolo 76 della Costituzione, per quanto riguarda i testi unici, possano anche essere impliciti e possano essere integrati al fine di coordinamento, perchè poi è proprio questo lo scopo del testo unico. Anche se la Corte costituzionale non si è occupata di tale aspetto credo che non ci sia nulla da obiettare: i criteri direttivi della delega possono essere talora impliciti nella forma. In questo caso mi sembra di capire che non si tratterebbe semplicemente di giustapporre e coordinare alcune fasi non essenziali della normativa vigente – così come si è venuta formando – ma di correggere alcune lacune e anche alcune eventuali contraddizioni che si sono manifestate, ad esempio nella emanazione delle norme che riguardano gli enti ausiliari dove la formula iniziale a volte sembra essere in contrasto con le elencazioni successive o almeno non chiara in alcuni punti.

Se si volessero eliminare le contraddizioni saremmo in presenza di un fine di armonizzazione, ma se si volessero attribuire nuovi compiti ad un ente e toglierne ad un altro e modificare la disciplina dei contributi, allora si subentrerebbe in una materia innovativa che esce fuori dalla logica e dall'ottica normale di un testo unico, adiuvato da quella formula sacramentale di cui abbiamo parlato. Allora (se si ritiene opportuno o se si vuole) bisognerebbe adottare una formula più specifica in cui, accanto al coordinamento, fosse indicato anche qualche altro fine in quei determinati settori dove fosse ritenuto necessario, sempre in maniera sintetica. Infatti, ritengo che se si vuole esaminare tutta la materia, caso per caso, allora tanto vale procedere alla redazione di una nuova legge.

PRESIDENTE. Dottor Crisci, mentre lei parlava ho cercato, da dilettante, di immaginare qualche criterio direttivo sul quale desidero conoscere la sua opinione e quella del senatore De Vito. Innanzi tutto un criterio direttivo da individuare potrebbe essere quello della semplificazione delle procedure, necessarie quando l'attuale struttura non sia richiesta dalle esigenze di controllo. A tale proposito abbiamo una relazione della Commissione bicamerale che denuncia la complicazione delle procedure, che con la legge n. 64 del 1986 sono state messe in atto. Allora, forse sarebbe opportuno chiarire questo aspetto. È sufficiente una delega di questo tipo oppure occorre che gli scopi vengano meglio indicati?

Inoltre, ho pensato alla possibilità di coordinare anche gli incentivi in modo da evitare che si creino squilibri nei controlli delle aree meno favorite e di contenere il flusso nei limiti di una efficace azione coerente con i nuovi insediamenti. Ovviamente vi potranno essere alcune eccezioni quantitative, visto che esse esistono. Infatti, se noi confrontiamo ad esempio i contributi comunitari con gli incentivi nazionali, vediamo che una delle ragioni per cui quelli europei non vengono richiesti dalle regioni meridionali è che, in molti casi, sono inferiori a

quelli offerti dalla legislazione nazionale. Pertanto, ritengo che una delega che affronti questi argomenti permetterebbe una sede amministrativa che potrebbe anche rivedere alcuni entusiasmi parlamentari che manifestano una grande generosità verso alcuni problemi particolari, con la conseguenza poi di bloccare certe fonti di finanziamento. Allora è opportuna una sede amministrativa per rivedere il disegno delle procedure e una volta tanto il complesso delle incentivazioni. È questo quello che il senatore De Vito pensava in riferimento a quelle formule, cioè che rispondono all'articolo 76 o che sono troppo generiche?

DE VITO. Signor Presidente, esprimerò innanzi tutto la mia opinione e poi il presidente Crisci ci potrà essere d'aiuto. Certamente è pertinente alla materia del testo unico il problema dello snellimento delle procedure. Infatti chi conosce bene la legge n. 64 del 1986 sa che esiste una esigenza di chiarezza e di snellimento delle procedure. Per quanto riguarda gli incentivi europei, la legge n. 64 è abbastanza chiara: essa prescrive la non cumulabilità degli incentivi di altra natura se non entro certi limiti. Allora mi sembra un po' difficile realizzare modificazioni nell'entità o nella qualità degli incentivi con i testi unici.

VIGNOLA. Signor Presidente, ho sempre ritenuto che la legge n. 64 fosse – e di fatto lo è – una legge delega al Governo per le norme di attuazione. Infatti, sono stati emanati una serie di decreti per i singoli punti di detta legge da attuare. I decreti ministeriali possono rientrare nella normativa del testo unico? Se la risposta è affermativa, si supera in questo modo il limite del coordinamento e si entra nella logica legislativa?

L'altra questione che desidero affrontare riguarda la normativa comunitaria: precisamente con l'inclusione o il riferimento alle norme CEE si supera il limite del coordinamento? Indubbiamente sì e questo è già un intervento che rende la normativa comunitaria parte della nostra legislazione in modo diretto. Mi sembra che oggettivamente la materia che abbiamo di fronte ci induce a superare il limite del coordinamento. In questo caso il superamento del limite del coordinamento in che misura può essere attribuito al Governo e non anche ad un momento di verifica e di controllo da parte del Parlamento? Per esempio, si può fare riferimento allo schema utilizzato per la compilazione del nuovo codice di procedura penale? Quest'ultimo potrebbe essere un punto di riferimento oppure no?

CRISCI. Ritengo che il tipo di formula suggerita o schematizzata dal Presidente per riuscire a superare il limite della mera armonizzazione possa essere utile in alcuni settori (perchè è di ampio respiro); altrimenti si dovranno fissare dei criteri analitici per ciascun settore, il che è meno facile da attuare.

Quanto all'inclusione nel testo unico anche dei decreti emanati in attuazione della legge, avrei diverse perplessità perchè per alcuni di essi c'è una formula che sembra avvicinarsi alla delega legislativa, mentre per molti altri non si fa che affidarsi al potere organizzatorio della

Pubblica amministrazione, la quale ha una sua facoltà regolamentare prevista dalla norma di legge, facoltà il cui esercizio non diventa legge delegata. In definitiva, penso che i decreti non dovrebbero rientrare nel testo unico (che è testo unico delle leggi e non dei regolamenti o dei decreti che si adottano in attuazione di queste leggi).

Per quanto riguarda la normativa CEE vi è un altro problema: il nostro ordinamento stabilisce che quando una norma CEE di vario ordine è recepita nel nostro ordinamento (molto spesso tramite leggi, o tramite decreti) allora diventa norma dello Stato e, in quanto tale, potrebbe benissimo entrare nel testo unico. Tuttavia, finchè non avviene questa sussunzione nell'ordinamento statale, resta una normativa di un altro ordinamento, sia pure influente sul nostro in base alla Costituzione e ai Trattati.

Ora bisogna chiarire l'oggetto di questo testo unico: gli interventi straordinari ed anche quelli ordinari; il coordinamento tra due tipi di intervento che dovrebbero favorire il Sud, sia che provengano dai Ministeri, sia che provengano dall'Agenzia o dal Dipartimento.

VIGNOLA. L'attuale testo unico già prevede il coordinamento degli interventi straordinari ed ordinari.

CRISCI. Mi pare di si. Alcune provvidenze, per esempio, sono erogate dal Ministero dell'industria; i piani per la Calabria e quello per la rinascita della Sardegna prevedono un intessersi di interventi dell'amministrazione normale e di quella straordinaria, che, secondo l'attuale disciplina, è coagulata nel Dipartimento e in tutto quello che quest'ultimo controlla.

Quindi sarei favorevole ad una delega per il coordinamento di tutti gli interventi che riguardano specificamente il Mezzogiorno, perchè gli interventi che possono riguardare qualsiasi regione italiana ovviamente non entrano in una speciale considerazione; si può prevedere il coordinamento della normativa ordinaria e di quella straordinaria con tutti gli aggiustamenti, le modificazioni, le integrazioni e il riempimento di lacune che si possa verificare in questa opera di coordinamento. Se, poi, si volesse aggiungere qualcosa di più particolare, per esempio sulla semplificazione delle procedure o sulla disciplina dei contributi, o sulla disciplina degli enti ausiliari (che, secondo me, è alquanto carente), questo sì potrebbe formare oggetto di una considerazione aggiuntiva al mero coordinamento. Questo criterio ulteriore potrebbe essere incluso in una formula da studiare che riterrei opportuno predisporre sinteticamente, senza frazionarla in una serie di casi, come avviene per alcune deleghe legislative.

Allo stato, preferirei coordinare e raccogliere in testo unico tutte quelle leggi vigenti che ormai non sono più quelle del vecchio testo unico perchè rispondono ad una finalità, ad un'ottica e ad un modo di vedere completamente diversi. In più ci sono gli accordi di programma, i coordinamenti tra gli interventi delle varie amministrazioni pubbliche a livello territoriale o a livello statale con l'intervento straordinario.

Allora, facciamo tutto questo, lasciando il Governo libero di colmare lacune, di modificare, di coordinare e di rendere coerente ciò

che potrebbe risultare incoerente in base alla semplice giustapposizione di leggi adottate in vari tempi o anche nell'ambito della stessa legge, per gli inconvenienti che il senatore De Vito ha posto in luce relativi al tormentato processo della sua formazione, (modifiche ed emendamenti apportati all'ultimo momento). Facciamo quindi ordine e teniamo presente che vogliamo perseguire la semplificazione, la razionalizzazione della disciplina sia degli enti che dei rapporti fra gli enti e il Dipartimento ed altri aspetti ancora che sarà compito della Commissione individuare.

FERRARI-AGGRADI. Credo che in fondo questo problema sia molto importante e molto complesso.

Innanzi tutto, dobbiamo decidere cosa fare, cioè il tipo d'approccio e l'obiettivo che vogliamo raggiungere. Poi si deve vedere il modo.

In effetti, abbiamo due modi di operare: o accontentarci di raggiungere l'obiettivo – che del resto sarebbe già di per sè molto ambizioso – di un efficace coordinamento delle normative esistenti oppure tentare un intervento più incisivo. Dicendo questo forse corro il rischio di essere audace e anche un po' rivoluzionario, ma noi prendiamo atto che la legislazione esistente è in parte contraddittoria ed in parte non adeguata ai fini che intendiamo raggiungere.

Infatti, la CEE stabilisce determinate cose; la legislazione italiana ne decide altre; si rischia di non vedere un coordinamento perchè alcune cose possono sfuggire.

Allora, decidiamo quello che vogliamo fare perchè oggi siamo di fronte ad un problema veramente complesso e complicato e gli operatori difficilmente sanno come orientarsi. Quindi, avendo deciso che cosa fare, chiediamo ai giuristi il modo migliore per intervenire.

Infatti, non vorrei che ci illudessimo di risolvere tutti i problemi (che sono in gran parte di sostanza) vedendo i limiti di modifica che ci consente la norma di delega, la quale, però, non credo possa cambiare la legislazione nella sostanza. Perciò potremmo compiere un lavoro che, anche se migliorasse la situazione, tuttavia non la risolverebbe. Il mio timore è che mentre questa legge dovrebbe essere estremamente semplice, chiara ed efficace, possano tuttavia sorgere travagli, difficoltà, eccetera. Potremmo trovarci di fronte ad una selva di disposizioni difficilmente coordinabili e comprensibili. Pertanto, se veramente vogliamo aiutare il Mezzogiorno, dobbiamo fare qualcosa di più efficace e non limitarci soltanto ad aggiustamenti o coordinamenti.

Arrivo ora ad un'osservazione molto più radicale. Ho avuto il piacere di stare vicino al Presidente del Consiglio di Stato quando, prima con Sturzo, poi con de Gasperi ed altri, si fecero queste cose; l'orientamento politico di sintesi era quello di mettere in moto strumenti eccezionali con procedure eccezionali, rapide, efficaci ed estremamente semplici che andassero in profondità e consentissero di spendere bene le somme disponibili. Questa volontà iniziale con il tempo in parte è venuta meno ed in parte si è diluita in tante iniziative particolari che fanno sì che oggi non abbiamo raggiunto quel che forse qualche anno fa avevamo in parte raggiunto.

Allora non poniamoci in un'ottica limitata dal disegno perchè abbiamo dei problemi a cui diamo un contributo non adeguato alla complessità e all'importanza delle questioni.

PRESIDENTE. A commento di quanto detto dal collega Ferrari-Aggradi e dopo aver sentito il presidente Crisci che accennava alla tecnica di formazione del testo unico, vorrei osservare che dobbiamo immaginare un testo unico traducibile in inglese. Dobbiamo tener presente cioè, che la concorrenza in materia di contributi per il flusso maggiore di investimenti giapponesi e americani che verranno in Europa è data dalla legislazione irlandese. Non dimentichiamo che la Gazzetta Ufficiale italiana è di difficile consultazione per uno straniero, per un giapponese, che avrà senz'altro i suoi consulenti, i suoi avvocati, ma che probabilmente vorrà consultare di persona i testi per raffrontarli con quelli irlandesi, con i testi cioè che prevedono la legislazione di tipo regionale più favorevole.

La giustapposizione delle norme diventa allora un problema in questa materia e la redazione del testo unico favorisce, fra l'altro, un'azione di promozione, di consultazione nei confronti di gente che ha una mentalità giuridica diversa. Recentemente è stato osservato, a proposito della legislazione di incentivazione industriale di una regione del Nord Italia mistilingue, che essa è scritta in italiano ed è di facile comprensione per gli operatori, al contrario di quella a favore del Mezzogiorno che è scritta in una lingua burocratica che gli operatori non capiscono. Se questo avviene nel confronto tra la legislazione del Trentino Alto Adige e la legislazione nazionale, in cui la cultura è la stessa, tanto più avverrà quando si ha a che fare con gente dalla mentalità diversa, pragmatica, e quando la conoscenza della legge diventa la capacità della legge stessa di raggiungere i suoi fini, di essere efficace. Quindi, a mio parere, la redazione, almeno per la parte relativa alle opportunità offerte agli operatori, deve essere estremamente attenta alla comunicabilità e traducibilità degli articoli. Un'azione di mera compilazione, di mera interpretazione del testo, deve essere dunque – io credo – condotta facendo attenzione a che almeno il titolo relativo a quello a cui hanno diritto i privati sia scritto sapendo che la normativa non circola solo nei luoghi della sottocultura burocratica giuridica italiana, ma in circoli più ampi con una sottocultura di tipo diverso.

ABIS. Va subito detto che la legislazione relativa al Mezzogiorno è contenuta in una serie così nutrita di provvedimenti che chi vuole utilizzarla, se vuole capirne tutti i passaggi, deve essere dotato di capacità enciclopediche. Ora noi ci siamo resi conto che è necessario migliorarne il funzionamento, ma il coordinamento, se può costituire una razionalizzazione, non può portare a delle modifiche. Questo è il punto. La compilazione di un testo unico non può portare ad una modifica delle norme legislative.

Se si vogliono apportare modifiche sostanziali, deve essere data al Governo una delega che lo consenta. La riforma del codice di procedura penale è passata attraverso una legge delega in cui erano stati indicati le cose da fare e gli indirizzi.

VIGNOLA. È questa la chiave.

ABIS. Se diamo però una delega pura e semplice per mettere insieme le leggi, non è possibile modificare niente.

CRISCI. Certo, è possibile eliminare una duplicazione procedurale, ma si possono fare solo piccole cose.

PRESIDENTE. Qual è la cautela che dobbiamo usare nel definire i termini della delega per rimanere nell'ambito dell'articolo 76 della Costituzione? E cosa bisogna fare nell'ipotesi di un testo unico?

CRISCI. Lei si preoccupa della eccessiva genericità di determinate formule. Credo che se si determina l'oggetto e il fine ciò sia sufficiente.

PRESIDENTE. Vorrei fare una legge che non sia attaccabile.

CRISCI. L'articolo 76 della Costituzione parla di princìpi e di criteri direttivi.

Il criterio è quello della semplificazione procedurale; il Governo vedrà quale fase della procedura eliminare o concentrare negli incentivi, nei rapporti fra gli enti e quali finalità si vuole raggiungere attraverso determinati strumenti indicati molto genericamente. Naturalmente ci sono alcune deleghe più specifiche, ma questo sta al Parlamento deciderlo.

ABIS. Il Presidente ha parlato dei consorzi, dei nuclei industriali nel Mezzogiorno. Tale materia non è previsto che venga regolamentata e altrettanto avviene per i porti che sono stati costruiti. Chi si occupa di ciò? Non si può farlo con questa delega, a meno che non si espliciti che il Governo è autorizzato ad emanare norme apposite, ma con questo tipo di delega, lo ripeto, non è possibile. Si devono individuare le lacune e delegare il Governo a provvedere. In qualche misura si deve accennare a determinate cose. Possiamo non fare una legge delega cogente, ma finalità e strumenti dobbiamo indicarli.

CRISCI. Nel codice che lei citava si è stati piuttosto generici. Se vogliamo sopprimere o rendere più efficaci alcune parti si può fare, si tratta di individuare i termini della questione.

DE VITO. Ringrazio il presidente Crisci per il suo contributo che ci porterà ad avere un momento di riflessione circa la stesura della norma e la strada da imboccare. I chiarimenti che abbiamo avuto sulle due forme di delega, di puro coordinamento e di integrazione, formano l'obiettivo delle nostre audizioni odierne. Il problema che intendiamo affrontare, infatti, è di natura giuridica e costituzionale, per chiarire a noi stessi i limiti che può avere una legge di delega e gli obiettivi che è possibile raggiungere con questo strumento.

PRESIDENTE. Ringrazio anch'io il presidente Crisci e gli preannuncio l'intenzione di risentirlo, in una diversa audizione della Commissione, sul tema della gestione del patrimonio pubblico, in un ambito cioè che comprende le sue attuali responsabilità.

CRISCI. Ringrazio a mia volta la Commissione per avermi dato l'opportunità di contribuire a questa indagine. Ritengo estremamente utile, nel momento in cui si approvano riforme settoriali, ascoltare l'opinione di esperti della materia. Solo in questo modo si può conoscere la situazione in maniera obiettiva.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente, anche a nome della Commissione, il dottor Crisci, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il dottor Crisci viene congedato.

Viene quindi introdotto il professor Giovanni Marongiu.

Audizione del professor Giovanni Marongiu, ordinario di diritto pubblico dell'economia

PRESIDENTE. Rivolgo al professor Marongiu un vivo ringraziamento per avere accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori.

Dopo l'approvazione della legge n. 64 del 1986 ci troviamo oggi di fronte ad un problema di riorganizzazione della legislazione straordinaria, ordinaria e comunitaria per gli interventi nel Mezzogiorno. A tale proposito sono emersi numerosi dubbi sia di natura giuridica che sostanziale. Nel riferirmi a questi ultimi, il primo problema che emerge è se sia opportuno delegare il Governo per un testo di coordinamento senza fornirgli indicazioni ulteriori. Ci chiediamo cioè se una delega pura e semplice sia in grado di soddisfare le esigenze emerse e soprattutto di colmare le lacune organizzative che la stessa legge n. 64 ha creato.

Infatti con la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno molti interventi sono rimasti scoperti: si tratta di interventi derivanti sia dai fondi di rotazione che da quelli diretti ai settori della metanizzazione, dei prestiti esteri, dei consorzi industriali, delle dichiarazioni di pubblica utilità. Pertanto intendiamo capire se tale situazione può essere risolta tramite un intervento legislativo che si basi su una delega di tipo compilatorio, cioè su una delega data con formule generiche, oppure se sia opportuno delegare il Governo per la formazione di un testo unico, attribuendogli anche la possibilità di legiferare sia per semplificare le procedure, sia eventualmente per razionalizzare gli aspetti quantitativi degli incentivi, che per la manutenzione di determinate opere.

Ci chiediamo perciò quale tipo di delega debba essere data al Governo, soprattutto in considerazione del fatto che è indispensabile soddisfare i requisiti previsti dall'articolo 76 della Costituzione, che fa riferimento a specifici criteri direttivi.

Anche coloro che si sono occupati nel passato dei problemi concernenti i testi unici hanno affrontato tali questioni e, indubbiamente, sono pervenuti a soluzioni estremamente diverse. In questa sede noi chiediamo il suo aiuto per affrontare tale questione. Lei dovrebbe chiarirci il limite di operatività di una delega di coordinamento e quali possono essere i vantaggi e gli inconvenienti di una delega a carattere innovativo.

Indubbiamente tutti sono interessati alla stabilità delle leggi, ma esiste un certo grado di farraginosità dei procedimenti che è già apparso nel corso dell'applicazione della legge n. 64. Emerge quindi l'opportunità di rivedere le procedure e il numero dei soggetti coinvolti nelle decisioni. Perciò l'esercizio della delega potrebbe opportunamente correggere le disfunzioni createsi.

La legislazione al nostro esame è – consentitemi l'espressione – ad alta intensità emotiva. Perciò è opportuno riflettere sugli aspetti tecnico-organizzativi che stanno alla sua base.

Queste sono le domande emerse nel seno della nostra Commissione, ma probabilmente l'esperienza del professor Marongiu ci indicherà altri temi di meditazione.

Gli do quindi senz'altro la parola per un'esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

MARONGIU. Debbo subito fare un'osservazione in merito al testo unico: si tratta di uno strumento non molto coltivato in Italia. Però tale strumento probabilmente potrebbe essere utile per la razionalizzazione dell'azione amministrativa, specialmente di fronte ad un processo legislativo troppo abbondante e soggetto a frequenti variazioni che comportano disarmonie e incongruenze. Vi è una grande discussione sulla fattibilità amministrativa delle leggi. In effetti tale fattibilità talvolta è legata proprio alla tecnica legislativa o comunque al risultato del processo legislativo.

In Francia, ad esempio, il testo unico gode di grande prestigio: è un mezzo importante per la compattezza dell'amministrazione oltrechè della legislazione.

Detto questo, passando al contenuto specifico della delega, ritengo che debba chiaramente escludersi l'ipotesi di un testo unico meramente compilatorio. Esso infatti non è utile se non per dare ordine formale ad una legislazione che negli ultimi tempi ha vissuto momenti di incoerenza. È comunque necessaria una delega; questo mi sembra innegabile. Ritengo perciò che la Commissione abbia posto esattamente il problema: delega di coordinamento o delega più ampia?

Questa è effettivamente una commistione, perchè in genere si tende a dare la delega di coordinamento, quindi con la potestà di introdurre modifiche che però siano giustificate, appunto, dall'obiettivo del coordinamento.

In questo caso è sufficiente il coordinamento? Io direi di no, soprattutto per una ragione che non so se possa essere considerata di tipo istituzionale: l'ultima legge in questo senso, la n. 64, ha introdotto modifiche radicali, che forse non sono state sufficientemente percepite anche dal punto di vista dei principi costitutivi sia dell'organizzazione amministrativa dell'intervento sia, per esempio, per la questione della

straordinarietà: veramente non saprei, allo stato della legislazione, quale sia il concetto della straordinarietà (il concetto non in senso formale, ma il concetto come presupposto dell'azione); quello della straordinarietà, che era il principio fondamentale di tutta la legislazione meridionalistica, certamente è cambiato con questa legge.

Quindi, più che raccogliere l'insieme delle norme, più che coordinarle nel senso di riunirle per renderle in qualche modo coerenti, però in senso formale, credo che debba essere fatta questa azione di coerenza, però in senso sostanziale. Probabilmente esistono molte norme che sono ormai decadute e che quindi vanno tolte di mezzo, istituti che debbono essere modificati, esistono vuoti, disarmonie: ebbene, mi pare che sia difficile ricomprendere tutto questo nel criterio del coordinamento, perchè esso in effetti è piuttosto un mezzo di armonizzazione, di eliminazione delle incoerenze interne, di qualche discrasia, ma non credo che possa andare molto oltre.

Ricordo che la prima delega, quella della legge n. 717 del 1965, conteneva due criteri: quello del coordinamento e quello dell'armonizzazione delle leggi appunto sul Mezzogiorno; e ricordo ancora che vi erano tre criteri: la programmazione, l'ordinamento regionale e l'urbanistica. Eravamo nel 1965, quindi attorno alla definizione del programma economico, era alle porte l'ordinamento regionale...

PRESIDENTE. Era appena stata affossata la legge urbanistica.

MARONGIU. Esatto, quindi c'era la preoccupazione che la legge n. 717, che pure era un provvedimento organico e ordinativo, potesse trovarsi di fronte a questa nuova legislazione, ed era stata data la delega per l'armonizzazione. Quindi, come si vede, era una delega che effettivamente univa il criterio del coordinamento e quello dell'armonizzazione.

Quando è stato fatto il testo unico, l'armonizzazione è caduta perchè in realtà non sono state emanate le leggi che si pensava allora che potessero essere emanate, ed è rimasto il coordinamento. Ma proprio applicando il principio del coordinamento sono rimaste nel testo unico del 1967 moltissime incoerenze sostanziali, per cui provvedimenti dello stesso tipo e natura venivano adottati da organi diversi: se la legge, ad esempio, diceva che un'autorizzazione doveva essere data da un comitato dei Ministri, restava di competenza di tale comitato, mentre altre autorizzazioni della stessa natura che erano di competenza del Ministro restavano al Ministro.

Il principio del coordinamento non consentì neanche di eliminare queste incoerenze sostanziali. Teniamo conto che nel 1965 il Ministro sostanzialmente sostituiva il comitato, quindi c'era una variazione di principio costitutivo generale. La delega al coordinamento praticamente non consentì neanche di fare queste operazioni che sembravano logiche.

Pertanto avrei questo dubbio.

I suggerimenti del Presidente fanno pensare a una possibile dilatazione della delega; e questa è l'altra preoccupazione perchè per quanto possa essere stabilito, nella norma delegante, un insieme di criteri che chiaramente divengono anche limiti della delega, dell'eserci-

zio di un potere delegato, il problema mi sembra che sia quello della natura logico-giuridica del testo unico. Non so fino a che punto effettivamente si possa fare del testo unico quasi una nuova legge.

Quindi mi sembra che il problema sia quello di trovare un giusto mezzo, per così dire, evitando di restare paralizzati dal semplice criterio del coordinamento, però senza dover riaprire un processo di legislazione sostanziale che vada troppo al di là.

Questo tenendo conto del fatto che la legge n. 64 del 1986 ha innovato profondamente i principi e che l'armonizzazione della restante legislazione straordinaria e anche il collegamento con le altre parti della legislazione ordinaria statale già creano, all'interno della nuova legge, tanti motivi di razionalizzazione, di snellimento, di possibilità di colmare certe lacune, di riorganizzare anche certe procedure, a mio avviso rispettando sostanzialmente la natura pur sempre coordinatrice di un testo unico.

DE VITO. Credo che i problemi posti dai nostri esperti in questa fase di audizioni siano di conforto all'ipotesi che la stessa Commissione ha avanzato, nel momento in cui ha voluto il conforto di esperienze qualificate prima di procedere alla formulazione di una normativa per un testo unico nata dall'esperienza del passato, in particolare da quella della normativa riguardante il testo unico che era prevista dalla legge n. 64, che si limitava all'intervento straordinario. Il disegno di legge n. 683 mira al coordinamento con l'ordinario, ma la normativa per il testo unico ci è sembrata un po' limitativa, perchè rischia di fermarsi al coordinamento formale e di non andare a incidere invece in alcuni aspetti sostanziali.

Posso citare un caso che è stato già oggetto di domanda da parte del dottor Crisci, e un altro posso aggiungerlo io.

Oggi abbiamo una legge sulla Presidenza del Consiglio che organizza i dipartimenti ed i Ministeri senza portafoglio e quindi si evidenzia ancora di più quello che era già apparso: un decreto di attuazione. Infatti non a caso il collega Vignola ha sollevato il problema di inserire nel testo unico i decreti di attuazione e giustamente il Presidente ha risposto che non è quella la sede. Tuttavia, un testo unico che venga redatto tenendo conto della chiarezza è necessario affinchè nel decreto stesso di attuazione non vi siano equivoci.

Un altro elemento da valutare è la legge sugli enti di promozione e dei relativi compiti; la norma prima li elenca e li consolida e poi dà la delega al Governo. Allora bisogna garantire tutti questi compiti ed anche in questo caso si è riscontrata qualche contraddizione che deve essere ulteriormente chiarita.

Mi sembra che quanto ha detto il presidente Crisci venga confermato dal professor Marongiu: non si deve perdere di vista il coordinamento da un punto di vista formale, obiettivo che la Commissione deve raggiungere.

Per quanto riguarda i limiti al testo unico, il fatto che ci sia stata una trasformazione radicale e sostanziale della legge del Mezzogiorno, deve portare a varare una delega di armonizzazione e di copertura di alcune lacune che, essendo contraddittorie, non sono state colmate dalle norme esistenti. È, quindi, proprio necessario fare chiarezza in questa

direzione. Infine, il Presidente della nostra Commissione ha proposto di varare un tipo di delega per cui il testo unico possa essere tradotto in inglese.

PRESIDENTE. È una proposta a fini promozionali.

VIGNOLA. Signor Presidente, intervengo brevemente soltanto per sottolineare un problema evidenziato dal professor Marongiu: quello della coerenza sostanziale delle varie norme emanate nel corso degli anni. Se potessimo lavorare su questo processo forse potremmo trovare il modo per superare il coordinamento. Il concetto della coerenza sostanziale può rappresentare un punto importante delle nostre acquisizioni di questa sera, oltre a quella saggia indicazione di evitare di fare una nuova legge.

PRESIDENTE. Accanto al problema di una analisi attenta dei percorsi della amministrazione, che ha la responsabilità di applicare questa legge, c'è quello di una delega che copra la possibilità di una semplificazione dei percorsi. Infatti, nella cultura parlamentare si registra un certo gusto barocco di portare sempre le decisioni al vertice e poi l'esecuzione dal vertice scende indicando ciascuno dei punti in cui la pratica deve fermarsi. Mi sembra che quando il legislatore interviene in questioni che riguardano la struttura amministrativa (l'organizzazione degli uffici infatti è riservata alla legge) spesso ciò viene fatto senza conoscere gli intimi meccanismi di funzionamento dell'amministrazione e siamo poi noi stessi che in sede di controllo (mi riferisco al testo citato della Commissione bicamerale) denunciamo le complicazioni della legge. Allora posso dire di essere favorevole allo schema della Commissione parlamentare, però lasciando un certo momento di ridisegno di alcune procedure (che sono nate dalle proposte di «grappoli umani» che attorniavano il relatore a Montecitorio per cui ogni meditazione era impossibile) e riportando la logica dello Stato amministrativo a queste procedure. Infatti, è inutile che ogni anno ci lamentiamo in sede di discussione dei documenti di bilancio dei ritardi e delle lentezze di questo processo perchè in qualche misura abbiamo creato dei percorsi che sono di difficile praticabilità per chi abbia un'esperienza di amministrazione.

Per tali motivi ritengo, soprattutto per quanto concerne gli aspetti della procedura, che sia necessario un momento di rimeditazione e che sia possibile apportare, in presenza dei primi insuccessi pratici, alcune correzioni, magari modificando il tipo della dimensione degli affari che devono seguire determinate procedure rispetto alla dimensione di altri interventi che possono seguire procedure più rapide ed ugualmente controllabili (non ho mai visto degli organi così distratti come i comitati ministeriali, che lo sono molto di più dei comitati amministrativi). Allora, anche in questo caso, dovremmo lasciare qualche libertà al legislatore: eventualmente si potrà correggere l'ampiezza di questa delega con l'approvazione da parte di una Commissione parlamentare.

MARONGIU. Forse in questo caso il problema è quello di trovare quello strumento tecnico che sia tale da non fare uscire dalla logica di

un testo unico, seppure quest'ultimo sia significativo. Da tale punto di vista forse sarebbe opportuno esplorare la strada della delegificazione normativa inserendola anche come criterio, tendenza in fondo ormai emergente e forse anche vincente. Del resto la nostra legislazione contiene importanti garanzie...

PRESIDENTE. Come formulerebbe questo indirizzo?

MARONGIU. Proprio parlando di delegificazione; tutto sommato non la considererei assolutamente estranea perchè resterebbe all'interno della semplificazione e anche del perfezionamento del testo normativo.

Casualmente ho potuto prendere visione di una precedente delega in materia fiscale, dove si parlava anche di perfezionamenti tecnici delle misure adottate, norma che è stata sottoposta anche all'attenzione della Corte costituzionale ma che non mi sembra abbia sollevato obiezioni. Se non sbaglio – anche se non ho avuto la possibilità di controllarlo – un'apposita commissione costituita dalla Presidenza del Consiglio nella trascorsa legislatura ha esaminato questo problema della delegificazione normativa. Mi permetto di suggerire alla 5ª Commissione di acquisire la relazione della commissione che ho precedentemente citato – presieduta dal professor Cassese – che ha anche affrontato la questione dei testi unici. Riallacciandomi all'osservazione iniziale, desidero dire che, se restiamo nella logica tradizionale del testo unico, incontreremo molti limiti. Se, invece, assumiamo questa nuova logica del testo unico come strumento di razionalizzazione dell'azione amministrativa (e quindi la legislazione non come pura e semplice enunciazione dispositiva e normativa ma come legislazione che deve essere attuata e portata a realizzazione) allora forse alcune difficoltà, alcuni limiti tradizionali che si presentano specialmente in dottrina (la giurisprudenza costituzionale non ha affrontato queste problematiche) possono essere superati agevolmente e con la possibilità di realizzare un'opera interessante.

ABIS. Signor Presidente, avevo qualche dubbio sull'ampiezza della delega da dare, ma mi pare che la Commissione abbia bisogno soltanto di una cosa (dopo aver sentito l'intervento del relatore e quello del Presidente): non si tratta solo di mettere assieme un testo derivante dalle leggi vigenti, bensì di renderlo coerente con le esigenze reali. Pertanto ci sono molte cose da fare e quindi sarei favorevole ad un'ampia delega con la garanzia – se possibile giuridicamente – dell'approvazione da parte della Commissione parlamentare prima dell'emanazione delle nuove norme: se vi fosse questa garanzia, potremmo ampliare la formula.

La delega per il testo unico della legislazione per il Mezzogiorno deve provvedere a coordinare, armonizzare e razionalizzare le norme vigenti, rendendole coerenti con gli obiettivi di sviluppo. Quindi, all'interno di 4, 5 o 6 punti si deve dire che occorre chiarezza, organizzazione e semplificazione delle procedure, rendendole compatibili con gli obiettivi fissati; si deve parlare di ridefinizione dell'attribuzione del ruolo ad enti, organismi locali, eccetera; garanzia sia

nazionale che internazionale dei fondi. Di una serie di semplificazioni di questa natura si potrebbe approfittare per giungere ad una revisione.

È possibile, in termini giuridici, questo tipo di discorso? Nella delega si dovrebbe riuscire a contenere in termini più succinti possibili tutte le esigenze che abbiamo immaginato, avendo anche la garanzia che comunque la Commissione potrà rivedere e ridiscutere il tutto.

PRESIDENTE. Se il professor Marongiu fosse chiamato a redigere un testo unico di questo tipo che reazioni avrebbe?

MARONGIU. Pensavo a questo: il testo unico è un animale strano per certi aspetti perchè si tratta di una legge delegata e, in quanto legge delegata, potrebbe avere tutti i contenuti che provengono dalla legge delegante, dalla norma che delega. Tuttavia, poichè è anche un testo unico, dal punto di vista logico-giuridico o, se volete, anche logico-politico, dovrebbe rispondere alla funzione di raccogliere e riordinare una legislazione già vigente.

ABIS. Ma la delega che noi diamo serve anche a modificare la normativa vigente per raggiungere gli obiettivi e coordinarli e svilupparli complessivamente.

MARONGIU. Questo dovrebbe essere l'obiettivo sostanziale di un lavoro del genere; forse dichiararlo in termini così espliciti, anche con i criteri esposti in modo così forte, potrebbe suscitare qualche obiezione di carattere giuridico o giuridico-politico, proprio perchè darebbe l'impressione di una delega libera, di una delega che si muove non all'interno dello strumento testo unico. In un certo senso se si trovasse una formulazione meno abbondante, anche meno dettagliata, sarebbe meglio. In fondo, nel testo unico i criteri direttivi dovrebbero essere più espressione di limiti che espressione di proposizioni positive. Si tratta, se volete, di una questione di tecnica giuridica, ma credo che lo stesso obiettivo del senatore Abis si potrebbe raggiungere con una formulazione meno esplicita.

ABIS. Chiedevo quali fossero i limiti da fissare, Noi abbiamo immaginato l'obiettivo da raggiungere, tuttavia mettere soltanto insieme le leggi in un testo unico, in un libro, non serve a nulla. Invece, approfittando di questo fatto, bisogna riuscire a dare razionalità alle norme. Richiamare l'obiettivo generale, cioè lo sviluppo del Mezzogiorno, consente l'introduzione di una serie di norme, e così via. Però, qual è il limite e come si fa a poter immaginare tale limite? Potrebbe essere sbagliato parlare dell'obiettivo generale nella delega, ma l'ampliamento serve a dare un senso in termini di sviluppo e di modificazione della normativa. Inoltre, se non si mettono alcune linee ferme, non so più quali cose potrà fare il Governo e quali no.

PRESIDENTE. La ridondanza della formula del senatore Abis avrebbe questo vantaggio; dato che per gli operatori del diritto la formula testo unico è piuttosto restrittiva, si ha la tendenza ad un testo

unico compilatorio nonostante una formula e i tempi (metà degli anni '60) che spingevano ad utilizzare questa formula (di fatto il risultato è stato diverso). Allora una spinta del Parlamento di fronte a tale materia servirebbe a dare coraggio. Ecco la ragione di una certa ampollosità dei termini usati.

MARONGIU. Capisco bene la questione, specialmente nella logica di aprire nuovi varchi per la definizione di testi unici. Direi che essa avrebbe bisogno di essere studiata più approfonditamente, forse anche all'interno di quelle novità di tipo costituzionale che sono state introdotte (delegificazione e nuova potestà normativa del Governo).

In effetti, siamo di fronte a cambiamenti sostanziali di carattere istituzionale che forse potrebbero risentire di questo coraggio a rompere un po' gli schemi tradizionali, ma non mi sentirei di dire che ciò sia assolutamente tranquillo dal punto di vista di stretta legalità.

PRESIDENTE. Lei faceva prima riferimento ai testi unici francesi: sono delle raccolte o sono delle rielaborazioni?

MARONGIU. Tendenzialmente si tratta di rielaborazioni; c'è, però, il fatto che la legislazione francese in questo è più razionale della nostra. Quindi, tutto sommato, dell'esperienza francese coglievo soprattutto il fatto che si tratta di un mezzo amministrativo; invece, per noi, il testo unico molto spesso resta confinato.

Forse in campo amministrativo vi è una tradizione di testi unici. Infatti proprio in questo campo i testi unici sono stati frequentemente adottati al fine di operare in termini giuridicamente molto attenti. In tal caso il testo unico è effettivamente utile.

È questa, a mio parere, la soluzione da adottare per uscire dalle strettoie in cui la dottrina ed in parte anche la giurisprudenza hanno posto lo strumento del testo unico.

DE VITO. Signor Presidente, mi sembra che alcuni problemi siano orami superati. È stato assodato che un testo unico di coordinamento formale non sarebbe utile. Comunque, anche la nostra Commissione aveva espresso tale opinione.

Rimane però il problema del rispetto dell'articolo 76 della Costituzione, cui certamente non fa riferimento il legislatore francese nella predisposizione dei testi unici. Il presidente Crisci ha affermato che non conviene adottare una legge di delega estremamente dettagliata. Il nucleo del problema, perciò, si identifica proprio con i due termini richiamati poco fa dal senatore Vignola: coerenza sostanziale e razionalizzazione in ambito ministeriale. Se riusciamo a varare un testo all'interno del quale questi due elementi siano tenuti nella dovuta considerazione, avremo raggiunto l'*optimum* dal punto di vista operativo oltrechè da quello della coerenza.

Il problema perciò si identifica con il modo di compilare la normativa che deve poi essere tradotta in legge, sapendo che non è possibile dare al Governo una delega senza confini per il testo unico. Non è però possibile neppure percorrere la strada di una delega di puro e semplice coordinamento formale.

Sia il dottor Crisci che il professor Marongiu ci hanno fornito dei chiari contributi dal punto di vista giuridico, formale e costituzionale. Speriamo di poterci servire ancora di queste preziose consulenze esterne per approfondire la materia.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Marongiu, che ha trasformato un'audizione parlamentare in una piacevole lezione di diritto. Egli ha dato sostanza all'esigenza, che anche noi avvertivamo, di muoversi nella direzione di una delegificazione.

In merito ai poteri organizzativi del Governo ci sono stati dati suggerimenti importanti, che ci permettono anche di collocare questa esperienza in un ambito più ampio sia giuridico che dottrinario. Mi auguro che il professor Marongiu voglia fornirci ulteriori consigli nella concreta elaborazione della delega. Anzi, potremmo cogliere l'occasione per sperimentare interessanti forme di collaborazione.

Rinnovo quindi, il ringraziamento, anche a nome della Commissione, al professor Marongiu, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il professor Marongiu viene congedato.

Viene quindi introdotto l'avvocato Massimo Annesi.

Audizione dell'avvocato Massimo Annesi, vice Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

PRESIDENTE. Come lei certamente saprà, avvocato Annesi, stiamo affrontando il problema di fornire una delega legislativa per l'adozione di un testo unico per gli interventi nel Mezzogiorno, che dovrebbe comprendere gli interventi ordinari, quelli straordinari e quelli comunitari. Anche dall'ascolto degli altri esperti è emersa l'opportunità di compiere una scelta mirata tra una delega di coordinamento ed una delega più ampia, tendente ad armonizzare e semplificare le procedure e, soprattutto, a razionalizzare gli incentivi.

Da un lato una delega pura e semplice (e su questo vorremmo conoscere la sua opinione) ci sembra non soddisfacente. Infatti riteniamo che non possa far fronte alle esigenze che, dopo l'adozione della legge n. 64, sono emerse. Ad esempio, l'imputazione di alcune competenze deve ancora essere definita: le competenze della Cassa del Mezzogiorno spettano alle Regioni o all'Agenzia?

Riteniamo che esistano degli spazi in cui il lavoro da svolgere possa muoversi al di fuori della semplice compilazione. È stata però ricordata anche l'esperienza dei precedenti testi unici. Nel 1965 si parlò di grosse novità, delle nuove norme di politica urbanistica, della politica di programmazione, della prossima formazione delle Regioni a statuto ordinario. Di fatto però tutte queste novità non si sono riflesse nel testo unico.

La nostra Commissione perciò nutre molti dubbi; in merito vorremmo ascoltare la sua opinione, anche per tentare di superare quella tendenza amministrativa che induce a ritenere che la delega è sempre e soltanto di tipo compilatorio. In un certo senso stiamo

tentando di trovare una formula che ci consenta di delegare l'Amministrazione al di là della semplice funzione di *editing* per esercitare anche un controllo di coerenza e fattibilità del testo unico.

Rivolgo perciò all'avvocato Annesi un vivo ringraziamento per aver aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

ANNESI. Signor Presidente, direi che in questa sua stessa esposizione già sono indicati alcuni aspetti, alcuni inconvenienti che deriverebbero dalla formulazione di un testo unico meramente compilatorio e che necessariamente portano, al di là di quelle che sono le personali posizioni, ad ipotizzare una delega che sia qualcosa di più, vedremo poi cosa.

Del resto vorrei dire che la necessità che ci sia una delega più ampia è un po' nelle cose. Vedo tra i senatori qui presenti alcuni dei protagonisti della formazione della legge n. 64 del 1986. Loro sanno molto meglio di me che le vicende legate alla formazione di quella legge hanno portato, ad un certo punto – anche perchè si era posto il problema di prendere o lasciare – ad una situazione normativa che presenta degli squilibri, delle lacune, delle contraddizioni. Se è così, allora credo che un testo unico meramente compilatorio sia una soluzione che non risolve il problema. È inutile che richiami al riguardo gli insegnamenti della Corte costituzionale in materia di testi unici predisposti e formulati sulla base di deleghe relative al solo coordinamento: la Corte costituzionale ha sentenziato che il coordinamento consente solo di eliminare delle stridenti contraddizioni tra una norma e l'altra, ma che oltre questo non si può andare. Nel caso specifico, invece, ritengo che si debba andare oltre e l'esperienza di Palermo, che è stata ricordata, sotto questo profilo è esemplare.

Non mi riferisco tanto al secondo testo unico del 1978 ma a quello del 1965, in cui c'era una prospettazione più ampia della materia da coordinare e che rimase in qualche modo – posso parlare in prima persona perchè collaborai direttamente alla sua stesura – allo stato di mera intenzione, proprio perchè era un coordinamento e il massimo che si poteva fare in un coordinamento, quando c'era un dato certo come la normativa 217 di allora e una molteplicità di dati incerti, necessariamente era quello.

Detto questo, personalmente sono per una delega piuttosto ampia che investa molti aspetti. Ho qualche perplessità di merito perchè forse penso che sia pericoloso mettere le mani in quell'aspetto, ed ancora perplessità di carattere giuridico, perchè è molto difficile se non impossibile coordinare o comunque incidere su una normativa che trae origine da una fonte che nella gerarchia delle fonti è posta al di sopra delle norme di regolamento. Ma questo è un aspetto che si potrà vedere in seguito.

PRESIDENTE. Quelle emanate con regolamento. Per quelle con direttiva, eventualmente...

ANNESI. Quelle sono intoccabili. Per la direttiva i margini sono ridotti, ma ci sono; mentre ci sono dei margini su una normativa interna

che si ricollega a quella comunitaria. Faccio un esempio, quello dei piani integrati meridionali. Si tratta di una normativa complessa che, a mio avviso, consentirebbe, vorrei dire imporrebbe, la necessità di un intervento, perchè per quanto riguarda il Mezzogiorno c'è una strana competenza del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie che credo dovrebbe cedere il passo alla competenza del Ministro degli interventi straordinari. Stiamo assistendo in questi giorni a quello che avviene in Sicilia. È una situazione di estrema confusione perchè manca un referente politico che abbia una specifica competenza. Quindi su questo piano ci sono alcune norme del nostro ordinamento che traggono spunto e occasione dalla normativa comunitaria; credo che la strada da percorrere sia ampia, con quella distinzione che giustamente faceva il Presidente.

Debbo aggiungere che (qui naturalmente ho la fortuna di essere un *free lance,* non ho infatti incarichi e quindi posso esprimere il mio pensiero) non sono un nostalgico dell'intervento straordinario di vecchio stile della Cassa del Mezzogiorno, ma credo che la legge n. 64 abbia lasciato dei vuoti che è indispensabile colmare. Mi riferisco in particolare all'aspetto dei progetti intersettoriali, o di interesse nazionale o interregionali. Non ha molta importanza, ma credo che sia importante chiamarli intersettoriali perchè appare subito evidente la natura del problema che con loro si apre. Non so se qualcuno dei presenti ha avuto la ventura di leggere l'aggiornamento del programma triennale o il secondo piano di attuazione; in uno dei due, non ricordo in quale documento, c'è una sorta di *mea culpa,* di *excusatio non petita* in materia del blocco verificatosi negli interventi intersettoriali; c'è un impegno, per quel che vale, sicuramente in buona fede, del Ministro, di adoperarsi perchè questa situazione abbia a cessare. Personalmente però non credo che questo possa avvenire sulla base degli accordi di programma indicati. Qui la storia sarebbe lunga e potrei annoiare la Commissione che invece non voglio prevericare, ma sono appassionato da questi aspetti – il senatore De Vito lo sa – e mi sembra che due esempi, sia pure telegrafici, possano essere richiamati a sostegno di quanto dico. Il problema idrico del Mezzogiorno tra dieci anni, a mio avviso, apparterrà all'intera Italia. Oggi intanto è il problema del Mezzogiorno, dato che ad Agrigento l'acqua si ha per due ore a settimana. In questa situazione, per interventi urgenti, data la impossibilità che la legge n. 64 potesse offrire una soluzione, c'è stata una singolare, a mio avviso curiosa e illegittima, supplenza della protezione civile. C'è poi il problema di Palermo, di Catania e una legge speciale, che a mio avviso crea una situazione assurda, contraddittoria, nata col Governo Goria, in forza della quale la Presidenza del Consiglio è diventata titolare dell'intervento straordinario. Per la prima volta da quarant'anni c'è un'amministrazione attiva della Presidenza del Consiglio per gli interventi e si è dovuto fare una legge speciale proprio perchè la legge n. 64 al di là di altri problemi non consentiva di intervenire. Già questi due esempi che telegraficamente ho richiamato mi sembra che stiano ad indicare che nella legge n. 64 c'è un vuoto, una lacuna in materia intersettoriale e non sappiamo oggi chi potrebbe colmarli e come. Avrei dovuto precisare prima che quando parlo di questi interventi parlo di grandi cose, di grandi progetti. Personalmente

penso che bisognerà arrivare ad un'autorità delle acque che prima abbia competenza per il Mezzogiorno e poi l'abbia per tutto il territorio nazionale, in quanto un'autorità delle acque vuol dire un'autorità che possa programmare l'uso agricolo, industriale, civile e il riciclaggio delle acque, risolvendo cioè tutte quelle problematiche che paesi più avanzati di noi hanno risolto; in Inghilterra, per esempio, la depurazione e il riciclaggio delle acque sono arrivati a livelli di estrema efficienza, a Parigi lo stabilimento del settore è bellissimo. Credo che questo problema si ponga con urgenza drammatica e che debba essere risolto.

Dette queste cose, che eventualmente in sede di replica potrò approfondire, direi che la necessità di modifiche e integrazioni nasce anche da altre situazioni che in parte sono derivate da una normativa successiva alla legge n. 64, che non ha tenuto conto di quelle che erano le affermazioni solenni della stessa citata legge: ma questo non è la prima volta che si verifica, quindi non c'è da scandalizzarsi.

Intanto vorrei sottolineare la situazione del Dipartimento, che è curiosa già per come è nata, ma che diventa ancor più curiosa dopo la legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per cui non si capisce bene questa struttura amministrativa dove stia, che cosa debba fare, se sia una struttura servente il Ministro per il Mezzogiorno o se invece sia una sorta di isola autonoma che possa addirittura censurare, nel senso di prescindere dall'operato del Ministro.

DE VITO. Noi siamo arrivati alla censura vera e propria.

ANNESI. Questo mi sembra che sia un problema immediato.

Ho citato già la versione sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno degli articoli 32 e 21 della legge n. 219, in cui ci sono interventi colossali che sono gestiti al di fuori di una logica di politica industriale, non dico nazionale ma per lo meno meridionale.

C'è poi il problema del vero, effettivo coordinamento degli interventi straordinari e delle riserve di spesa. Io sono il vice presidente della Svimez, e come Svimez ci permettemmo di fare presente, in un'altra occasione, l'opportunità di studiare se per caso la questione della riserva di investimenti a carico del bilancio dello Stato non potesse essere risolta usufruendo della tecnica dei capitoli *bis*: è un esempio che traggo dalla legislazione fascista – ne chiedo scusa –; nel fascismo il Ministero dei lavori pubblici ha marciato in questa direzione e c'erano addirittura delle direzioni generali rapportate ad aree geografiche.

Quindi questo è un aspetto che mi sembrerebbe meritevole di considerazione.

C'è poi il problema degli accordi di programma, al qual proposito devo dire che mi sembra che gli accordi di programma della legge n. 64 debbano necessariamente essere coordinati con quelli del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, che erano già previsti in materia di assetto regionale e, vorrei dire, previsti anche dai provvedimenti per Palermo e Catania.

C'è poi un grosso problema per quanto riguarda la GEPI, la quale ormai è un'agenzia meridionale. Io penso che nel complesso l'indirizzo della GEPI debba essere considerato positivo, però mi sembra che non

possa continuare a marciare come se fosse una variabile indipendente di tutto il complesso degli interventi pubblici a carico del Mezzogiorno.

C'è poi il problema, a mio avviso, degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno. L'articolo 6 della legge n. 64 è una norma, nella sua formulazione, molto infelice: infatti io sfido chiunque, anche un giurista esperto, a leggerla e a cercare di capire che cosa volesse il legislatore. Voleva effettivamente una ristrutturazione? Ma allora perchè ha indicato tassativamente gli enti uno per uno, rendendoli quindi enti necessitati? Il caso clamoroso è quello dell'Italstrade.

C'era il problema (che del resto il senatore De Vito conosce bene) che si rendeva necessario un certo accorpamento, storicamente o storicisticamente; oggi non tutti gli enti trovano più giustificazione: una delega intanto aveva una ragione di essere in quanto portava a certi risultati. Invece quella di cui ho parlato è una norma talmente strana che da un lato prevede la nascita di altri enti, dall'altro consolida quelli esistenti, interseca continuamente interventi e indica interventi di cui non si sa bene poi chi dovrebbe essere il titolare.

Io credo molto agli enti di promozione, con la precisazione che non tutti i sei sono enti di promozione: penso che non bisogna confondere il concetto di ente di spesa col concetto di ente di erogazione, perchè sono cose assolutamente diverse e, a mio avviso, anche inconciliabili. È ben vero che anche gli enti di erogazione devono assolvere a certi princìpi di economicità, nel senso che non hanno solo problemi di entrate e uscite ma anche di costi e benefici, però sicuramente la loro è una posizione diversa.

Quindi penso che su quell'aspetto sia indispensabile rimettere le mani.

Da ultimo, penso che bisognerebbe anche andare a ripescare una norma contenuta, se la memoria non mi tradisce, nella legge 2 maggio 1976, n. 183, relativa al controllo di merito sull'attività delle regioni, che è rimasta sulla carta e che invece, a mio avviso (naturalmente poi abbiamo i commissari di Governo, quindi non c'è da farsi molte illusioni), toccava una questione di principio di grande importanza, cioè che noi ci dissanguiamo per incentivi al Sud che perdono la loro efficacia sia per come sono gestiti che per come sono erogati, ma anche perchè c'è una concorrenza attiva di regioni che sono già di per sè avanzate.

PRESIDENTE. Sono regioni che hanno mezzi dalle tre alle cinque volte superiori a quelli della regione siciliana.

ANNESI. Ecco, l'insieme di tutti questi elementi mi porta al convincimento che una delega che abbia finalità meramente coordinatorie non solo sia inutile ma anche dannosa, perchè dà la sensazione che siano risolti i problemi che invece sono ancora aperti. C'è invece un'inderogabile necessità di modifiche ed integrazioni della legge n. 64, dando un preciso assetto all'intervento straordinario; non penso che quell'intervento straordinario fosse maggiormente rappresentato dalla Cassa per il Mezzogiorno (questo lo dico per evitare equivoci; del resto il senatore De Vito sa perfettamente come la penso in materia); però penso, appunto, che ci sia necessità di modifiche ed integrazioni della

legge n. 64, per evitare che l'intervento straordinario faccia la fine che mi sembra stia cominciando a fare.

PRESIDENTE. Che suggerimenti ci darebbe, avvocato Annesi, sotto il profilo dell'integrazione sul piano nazionale, sulle figure di agenzie o di soggetti che devono gestire queste operazioni intersettoriali, da un lato, e, dall'altro, il controllo della legislazione del Nord? Come potremmo allargare la delega in modo da affrontare tali problemi?

ANNESI. Questa è una domanda molto pertinente, ma anche molto difficile.

PRESIDENTE. Noi però dobbiamo affrontare questi problemi.

ANNESI. Io non penso che nella situazione politica attuale si possa parlare direttamente di una riforma della legge n. 64, anche se ne avverto la necessità, perchè in fondo è troppo recente la situazione cui questo provvedimento giustamente ha voluto porre rimedio, salvo poi rinunciare ad adottare misure puntuali. Considerata la difficoltà o la impossibilità di perseguire grandi disegni strategici, ritengo che un problema essenziale da affrontare sia quello delle acque. La questione idrica, come lei signor Presidente mi insegna, condiziona strettamente anche il problema industriale; allora, penso che la strada da seguire, se si vuole affrontare il problema delle acque in tutte le sue implicazioni, sia quella di una delega come quella che venne varata per l'Enel. Risolvere il problema delle acque in tutte le sue implicazioni significa unificare le competenze, far decadere le concessioni in atto, garantire una riserva per le acque pubbliche e assicurare ad un organismo oggettivi poteri di programmazione, cioè una autorità unica che possa regolamentare tale settore, stabilendo, per esempio, che l'uso potabile può assorbire una determinata quantità, un'altra l'uso industriale, fino al potere di sospenderne l'erogazione in un certo momento di punta. Questa è la scommessa che il Parlamento italiano deve fare: l'acqua è una risorsa che scarseggia e che tra poco mancherà del tutto, per cui dobbiamo affrontare i problemi del riciclaggio e del disinquinamento che sono ormai alle porte. Ma se li dobbiamo affrontare, lo dobbiamo fare con quella razionalità che consenta di provvedere.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Annessi per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al Vice Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno hanno facoltà di parlare.

DE VITO. Ringrazio l'avvocato Annessi per la sua consulenza giuridica che ha portato alla esemplificazione ed al suggerimento tecnico e giuridico di alcuni argomenti molto precisi. Mi sembra di capire che è inutile un testo unico di coordinamento se non superiamo i problemi politici che sono sorti a monte, nell'emanazione e nell'attuazione della legge n. 64, e che sono tuttora presenti. Innanzitutto la necessità di armonizzare le norme serve anche a condizionare gli aspetti politici negativi che sono la causa principale della condizione in cui si

trova in particolare l'intervento straordinario. Ci siamo trovati ad un certo momento di fronte all'alternativa «prendere o lasciare» a proposito degli enti di promozione; bastava approvare il testo del Senato perchè la delega fosse efficace. È quindi in questo percorso, cioè nell'accidentato *iter* parlamentare che ha subito la legge n. 64, che si sono evidenziate le contraddizioni.

Per quanto riguarda l'attuazione, personalmente ritengo che il concetto principale di programmazione dal basso, introdotto dalla legge n. 64 con la valorizzazione degli enti locali, nel primo piano di attuazione abbia trovato una corrispondenza non totale. A tale proposito potrei citare degli esempi concreti. Devo dare atto, per esempio, alla Regione Sicilia di aver indirizzato nel primo piano di attuazione la maggior parte dei fondi, se non la totalità, al problema delle acque. Non è successo altrettanto nella Regione Campania con la quale ho dovuto rompere ogni rapporto perchè rispetto alla previsione (fatta da noi in sede centrale utilizzando l'unico organismo esistente in Italia in materia idrica e precisamente i funzionari dell'ex Cassa del Mezzogiorno) di dare 500 miliardi per il disinquinamento, altro aspetto molto importante (l'unico progetto che esiste comunque è quello che riguarda il Golfo di Napoli) concentrando appunto le risorse sull'aspetto idrico (anche Napoli ha le sue esigenze), la Regione ha contestato la decisione del piano di attuazione in quanto preferiva finanziarie piccoli progetti settoriali anzichè affrontare il problema principale. È chiaro allora che la crescita delle istituzioni periferiche, protagoniste della programmazione, andava assistita. Per quanto riguarda il ruolo degli enti di promozione, per mancato completamento, non si è ancora arrivati alla attuazione di tutta la parte che si riferisce all'articolo 6 della legge.

Allora proprio questi inconvenienti portano la Commissione ad orientarsi verso un allargamento della delega al Governo per la formulazione di un testo unico fino al punto (che ho ricavato in queste tre successive audizioni) che l'obiettivo dovrebbe essere una delega che abbia come criterio di riferimento la coerenza sostanziale di tutta la normativa ordinaria e straordinaria sul Mezzogiorno (anche per eliminare ed emarginare contraddizioni che vanno al di là del Sud) e la razionalizzazione dell'azione amministrativa, per rendere efficace l'obiettivo di fondo che pone la legge e fino al punto di immaginare un qualche meccanismo che possa portare ad una sostanziale delegificazione in base a quelle stesse valutazioni che poco fa ha espresso lo stesso avvocato Annesi.

Nei miei precedenti interventi, anch'io ho fatto riferimento alle anomalie del Dipartimento. Ci troviamo in una fase di polemiche pubbliche circa le competenze delle istituzioni e quindi con il testo unico dobbiamo cercare di fare chiarezza, eliminando alcuni equivoci che si sono creati nella fase di attuazione. Quindi credo che l'intervento dell'avvocato Annesi, con un'ampia citazione e esemplificazione, dia meglio l'idea alla Commissione di questa esigenza: cioè il problema stesso dell'accordo di programma collegato o meno ai progetti intersettoriali (però anche in questo caso nella legge n. 64 non manca la condizione del progetto). Il problema è che nella fase successiva è stato seguito più l'esempio della Campania che non quello della Sicilia nell'elaborazione del successivo piano di attuazione. Rischiamo, se

arriviamo al terzo piano di attuazione, di andare lungo la china che ci porta a considerare inutile fare il testo unico e a ricominciare tutto da capo. Queste considerazioni di pessimismo sono sempre presenti e l'avvocato Annesi le ha fatte più volte in questi anni; qualche volta ci siamo scontrati sull'interpretazione avendo posizioni diverse, lui di studioso operativo e io di Ministro che aveva la responsabilità di attuare una legge che tutti sanno che valore aveva.

Quindi, proprio in ragione di queste nostre esperienze diverse, mi pare che la convergenza vada nella direzione che la pura formulazione di una legge di testo unico limitata al coordinamento formale non serva a nessuno. Il problema era quello di porci alcuni limiti entro i quali gli esempi che ci sono stati portati credo diano ulteriori contributi a camminare nella direzione già delineata negli interventi precedenti dal professor Crisci e dal professor Marongiu.

PRESIDENTE. A me sembra che il professor Annesi sia stato più radicale di quel che non sia stato io che, finora, ero il più radicale di tutti; egli ci ha dimostrato, infatti, non solo che sono possibili semplificazioni ma anche innovazioni da introdurre e quindi questo ci sorregge nell'indirizzarci non solo verso una delega ampia, ma anche a dare un'indicazione delle finalità della stessa delega.

Penso che l'avvocato Annesi ci potrà assistere (noi e il relatore) nella formulazione di questa delega. Per ora lo ringrazio del suo contributo ed anche di quella spinta a guardare in maniera ampia i problemi della legislazione perchè, qualche volta, il legislatore finisce col rimpicciolire tali problemi.

Ringrazio quindi, a nome della Commissione, l'avvocato Annesi, e dichiaro conclusa l'audizione.

Con l'audizione testè conclusa, è esaurita la fase conoscitiva dell'indagine.

Poichè non è stata proposta la redazione di un documento conclusivo, dichiaro conclusa l'indagine stessa.

I lavori terminano alle ore 19,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO