

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI
E PERIFERICI DELLO STATO**

Resoconto stenografico

17^a SEDUTA

GIOVEDÌ 16 MAGGIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 403, 411, 413 e <i>passim</i>	BASSANINI	Pag. 420, 434
BRESSANI	514, 415, 433	PALADIN	403, 418
MAFFIOLETTI	415		
MODICA	412, 413, 433		
TOROS, <i>ministro per i problemi relativi alle</i>			
<i>Regioni</i>	417		

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

17° RESOCONTO STEN. (16 maggio 1974)

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Livio Paladin, ordinario di diritto costituzionale nell'università di Padova, e il professor Franco Bassanini, capo di gabinetto del Ministro per i problemi relativi alle Regioni.

La seduta ha inizio alle ore 9,40.

S C U T A R I, *deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato: audizione dei professori Livio Paladin, ordinario di diritto costituzionale nell'università di Padova, e Franco Bassanini, capo di gabinetto del Ministro per i problemi relativi alle Regioni.

La sostanza e il tema dell'indagine sono già noti ai nostri ospiti: questa Commissione intende raccogliere materiale di studio, di esame e di meditazione in vista della riforma della pubblica Amministrazione, in relazione al trasferimento delle funzioni alle Regioni e a tutti i problemi connessi, nella ricerca dei criteri ispiratori e, vorrei dire, delle grandi linee di organizzazione politica che amministrativi ed esperti suggeriscono nell'ambito di un quadro istituzionale profondamente modificato.

Porgo il saluto della Commissione al ministro Toros, che questa mattina abbiamo l'onore e il piacere di avere tra i nostri ascoltatori e, speriamo, vorrà anche essere tra i nostri interlocutori più autorevoli.

Dò ora la parola al professor Paladin, ringraziandolo vivamente per avere accolto il nostro invito.

P A L A D I N. Sono io che ringrazio il Presidente e la Commissione per l'invito rivoltomi. Ma devo subito affermare il mio imbarazzo, perchè, a questo punto della indagine conoscitiva, dopo che la Commissione ha già avuto modo di ascoltare tanti altri studiosi, è abbastanza ovvio che avrò ben

poco di nuovo da dire rispetto a quanto già riferito. Le mie preoccupazioni sono tanto più fondate perchè, rispetto al momento iniziale dell'indagine, vari problemi che allora erano aperti possono ormai considerarsi risolti o sono in via di soluzione sia in sede politica che legislativa.

Molto brevemente, una premessa — per noi passare alle questioni più specifiche — circa i risultati che sinora a me pare siano stati raggiunti. Il primo risultato riguarda il tema stesso dell'indagine conoscitiva e, parallelamente, gli oggetti della delega legislativa attualmente in corso di esame per la riforma della pubblica Amministrazione. Questi oggetti si sono venuti notevolmente allargando rispetto alla originaria prospettiva. In origine, secondo le parole dello stesso Presidente di questa Commissione, la ricerca attuale doveva avere per tema un modello ottimale di organizzazione dei pubblici uffici centrali e periferici dello Stato, in conseguenza dell'eventuale passaggio delle funzioni statali alle Regioni. A questo modo si dava però per scontato, per sicuramente definito un qualche cosa che, invece, è subito apparso come fortemente problematico. Infatti è ben noto che i decreti di trasferimento del gennaio 1972 non rappresentano certo il punto di arrivo della riforma regionale, ma, semmai, ne hanno costituito soltanto un imperfetto avvio. E che si tratti di un avvio imperfetto è stato ormai generalmente riconosciuto non solo dai politici di parte regionalista e dalla dottrina regionalista, ma dalla classe politica centrale in generale e dalla stessa Corte costituzionale in certe isolate, ma significative decisioni.

Il perchè l'assetto attuale sia insoddisfacente è altrettanto noto: le Regioni ordinarie, da un punto di vista qualitativo se non quantitativo, sono state trattate alla stessa stregua di come erano state trattate le Regioni speciali. È rimasto cioè insoddisfatto, e per molti aspetti disapplicato, quel criterio direttivo della legge finanziaria per cui il trasferimento avrebbe dovuto concernere complessi organici di materie: le quali sono state invece spezzettate in tutta una serie di settori, alcuni trasferiti imperfettamente, altri trattenuti allo Stato sulla base dei motivi

più vari, (aventi per lo più riguardo alla idea che la materia regionale sia caratterizzata dalla regionalità degli interessi da soddisfare, sicchè il limite dell'interesse nazionale che il Parlamento aveva voluto espellere dalla dizione definitiva dell'articolo 17 della legge finanziaria, uscito dalla porta è rientrato dalla finestra). In particolare, il limite degli interessi nazionali è stato inteso nei modi più diversi, in alcuni casi nel senso della dimensione degli interessi, in altri con riguardo — molto più grossolanamente — alla importanza di certi oggetti o di certi problemi che, anche se localizzati nell'ambito di singole Regioni, lo Stato ha voluto trattenerne a sé appunto perchè troppo significativi dal suo punto di vista. In questo quadro non stupisce che quello che avrebbe dovuto essere lo strumento principe della supremazia statale nei confronti delle Regioni cioè la funzione di indirizzo e di coordinamento, sia rimasto quasi completamente ignorato e disapplicato nella prassi. E questo ovviamente non perchè lo Stato non ne abbia voluto fare uso per eccessivo rispetto delle autonomie regionali, ma perchè, al contrario, l'escogitare un possibile uso di questa nuova funzione risultava superfluo in una situazione in cui già l'amministrazione statale si era mantenuta tali e tanti poteri di intervento, in parte consistenti nelle riserve di competenza previste dai decreti di trasferimento, in parte consistenti negli strumenti finanziari attraverso i quali lo Stato stesso può imporre alle Regioni le sue scelte politiche.

In breve, il riparto inizialmente operato dai decreti del 1972 è risultato per tutti questi aspetti inadeguato. Allora è apparso chiaro che non si poteva provvedere, e neanche pensare, al riassetto delle amministrazioni statali centrali e periferiche senza prima affrontare questo problema preliminare, cioè senza stabilire quali nuove funzioni dovevano essere trasferite alle Regioni per integrare i trasferimenti del gennaio 1972.

Una volta che ci si è posti in questa prospettiva di integrazione del trasferimento e di superamento del riparto originario, tre vie si presentavano come suscettibili di essere seguite.

Una prima via consisteva nel dare attuazione a quel passo finale dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per cui nuove materie di competenza regionale possono essere indicate, attraverso leggi costituzionali. Una seconda via consisteva nell'agire dall'interno dell'elenco dell'articolo 117, sfruttando l'elasticità delle espressioni che vi sono contenute, considerando che quelle espressioni non trovano la loro definizione nella Costituzione ma in legge ordinarie, sicchè nuove leggi ordinarie (aventi natura di leggi-cornice di adeguamento), ben potrebbero ridefinire il significato delle materie regionali, senza alterare l'elenco medesimo. Una terza via suscettibile di essere seguita — e che in concreto è stata poi seguita — era quella di agire non sulle funzioni regionali proprie, ma con l'uso dello strumento della delega da parte dello Stato alle Regioni, sia *ex* articolo 118 sia *ex* articolo 117.

La scelta è stata operata senz'altro in quest'ultimo senso e qui consiste il secondo punto fermo, il secondo risultato che ormai può considerarsi definitivamente raggiunto. Per ovvie ragioni, sulle quali è inutile che mi intrattenga, è stata infatti scartata la soluzione della revisione costituzionale. Quanto alla soluzione delle leggi-cornice intese come leggi di adeguamento, essa, più che scartata, mi sembra sia stata rinviata, nel senso che a leggi di questo genere si dovrà ricorrere, mano a mano che si provvederà alla riforma di alcuni settori: la riforma sanitaria, per esempio, si baserà in questo senso su una legge-cornice che stabilirà una nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: e così nel campo urbanistico e in altre materie. Ma intanto la via che si è scelta è stata la terza, vale a dire la via delle deleghe.

Sono abbastanza evidenti gli inconvenienti che sono insiti nella scelta della via delle deleghe, anche se si tratta di inconvenienti più apparenti che reali. Gli inconvenienti stanno essenzialmente in ciò: il delegare comporta che la Regione rimanga su un piano giuridico privo di robuste garanzie, che invece sussisterebbero se si scegliesse la prima o, ancor meglio, la seconda strada. A fronte di questo inconveniente mi pare però che la via delle deleghe implichi tutta una serie

di vantaggi, che certo saranno presenti alla mente degli onorevoli parlamentari, ma sui quali credo sia opportuno tornare un istante.

Innanzitutto la via delle deleghe è la sola che consenta di mantenere nell'ambito del sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, nel riparto delle competenze statali e regionali, quel grado di elasticità che è indispensabile perchè il sistema possa adeguarsi alle nuove esigenze che continuamente si presentano. Se vi è un grosso difetto nel modo come la Costituzione ha risolto il problema del riparto tra competenze statali e regionali, esso sta proprio nell'eccessiva rigidità di tale divisione. Le deleghe, invece, consentono di lasciare al sistema quel tanto di elasticità che occorre. Si tratta di una elasticità di grado evidentemente assai maggiore di quella di cui si potrebbe disporre attraverso la soluzione fondata sulle leggi-cornice. Le leggi-cornice, anche se si ammette che possano ridefinire le materie di competenza regionale attribuendo, per esempio, alle espressioni urbanistica o beneficenza significato diverso e più ampio di quello di cui attualmente queste espressioni dispongono, trovano un limite abbastanza preciso, perchè a quelle espressioni si possono sì attribuire significati nuovi, ma non arbitrariamente nuovi ed in contrasto con il senso naturale delle espressioni di cui trattasi. Viceversa, allorchè si provveda a deleghe di funzioni amministrative e normative statali alle Regioni, evidentemente limiti di questo genere non sussistono, sicchè il grado di elasticità di cui dispone lo strumento della delega è di gran lunga maggiore di quello che si avrebbe ricorrendo alle altre soluzioni indicate.

La via delle deleghe è l'unica che, a mio parere, consenta di risolvere in maniera soddisfacente quella profonda antinomia che si riscontra nel modo come la Costituzione ha considerato l'autonomia delle Regioni. Le Regioni sono state definite dalla Costituzione « enti autonomi », così come enti autonomi sono stati definiti i comuni e le province. Senonchè, a ben considerare, si tratta di enti autonomi curiosi e di genere nuovo rispetto ai criteri con cui normalmente viene considerata l'autonomia. Difatti, a differenza delle province e dei comuni, le Regioni

sono autonome ma con competenze definite, tassativamente definite dalla Costituzione. Per parte mia non credo — e non lo crede la Corte costituzionale e non lo crede il Governo — che le Regioni, in nome della loro autonomia, possano legiferare e amministrare in nessun senso, e neanche finanziare interventi, al di fuori dei settori di loro competenza. Ma è chiaro che proprio da qui nasce il contrasto tra la definitezza delle funzioni regionali e l'indefinitezza delle funzioni comunali e provinciali.

Ora, perchè le Regioni possano compiutamente rappresentare le esigenze delle popolazioni regionali, anche al di là della elencazione dell'articolo 117, la via se non unica certo più semplice e soddisfacente è quella delle deleghe. Questa idea che le deleghe siano uno strumento adeguato all'allargamento dell'autonomia delle Regioni sarebbe apparsa strana ed insostenibile alla dottrina costituzionalistica e amministrativistica degli anni cinquanta e sessanta, perchè allora si contrapponevano nettamente le funzioni regionali proprie alle funzioni delegate e si riteneva che di autonomia si potesse parlare solo nell'ambito delle prime, mentre nell'ambito delle seconde le Regioni avrebbero dovuto porsi in un rapporto di ausiliarità nei confronti dello Stato: costituendo nulla più che uno strumento, liberamente utilizzabile per la realizzazione di scelte statali. Oggi, direi che questa concezione restrittiva delle deleghe sia in via di completo superamento; e che sia superata lo dimostrano le considerazioni correnti in dottrina, così come lo dimostra questo nuovo testo di legge-delega in materia di assetto dell'amministrazione statale.

Il primo punto, ormai pacifico, per quel che riguarda in particolare le deleghe amministrative (anche se lo stesso discorso vale per quelle normative), è che deleghe di questo genere debbono concepirsi ed è bene che si concepiscano, quanto meno per essere utili sul piano dell'amministrazione, come deleghe permanenti, senza termine, esposte ad una revoca solo in situazioni eccezionalissime, in caso di assoluta inefficienza del delegato. In questo senso, anche se la posizione in cui si viene a trovare la Regione nel mo-

mento in cui esercita una funzione delegata è di dipendenza dall'amministrazione centrale, la differenza che ne risulta rispetto alle forme delle funzioni regionali proprie è quasi di ordine quantitativo, piuttosto che qualitativo.

Ciò che rende, poi, più che mai simile la condizione della Regione come ente delegato, a quello dell'ente destinato ad esercitare funzioni istituzionali, è il fatto che oggi si concepiscono le deleghe come necessariamente organiche, allo stesso modo che il criterio dell'organicità era stato affermato dall'articolo 17 della legge finanziaria per le funzioni regionali proprie. In effetti, se le deleghe non fossero organiche, ma riguardassero lo esercizio di puntuali funzioni delegate, non si avrebbe che una meccanica sostituzione di uffici regionali ad uffici statali, senza che nulla cambi in ordine alla natura delle funzioni esercitate, e senza che nessun vantaggio ne derivi alla Regione: in sostanza, questo è ciò che hanno fatto i decreti di trasferimento del 1972, quando hanno delegato alle Regioni l'esercizio di certe funzioni residue. Ma oggi, allorchè si parla di deleghe (e si vede nella delega lo strumento per risolvere quell'antinomia della quale parlavo prima a proposito dell'autonomia delle Regioni), naturalmente si pensa a deleghe di funzioni organicamente concepite.

Il terzo punto che mi sembra scontato (non lo era fino a poco tempo fa, ma oggi può considerarsi abbastanza pacifico) è che la delega amministrativa, proprio per essere organica, deve associarsi ad una delega normativa. Le Regioni, cioè, non vanno poste nella condizione di chi ha soltanto da amministrare un certo settore, mentre è privato della corrispondente potestà legislativa. La delega amministrativa deve essere unita alla delega normativa, perchè se quest'ultima manca, le Regioni si sostituiranno allo Stato ma non potranno incidere sulla sostanza dei provvedimenti da adottare.

Così stando le cose, direi che una buona parte se non la totalità di queste esigenze si trovano ad essere soddisfatte dall'ultima versione del disegno di legge in materia di riassetto della pubblica Amministrazione. Il fatto che nella lettera c) dell'articolo 1 si

parli di delega di altre funzioni statali in materie connesse, anzichè restringere la delega alle sole funzioni residue degli uffici trasferiti — come faceva la legge finanziaria del '70 — rappresenta già un notevole passo in avanti, perchè anche se l'aggettivo «-connesse» restringe la possibilità di ricorso alla delega, è chiaro che con un minimo di buona volontà della delega in questione si potrà fare un assai ampio uso. Per fare un esempio, si potrà delegare alle Regioni la materia del credito in agricoltura, perchè connessa ovviamente alla materia dell'agricoltura; si potrà inoltre, delegare, per quanto già non sia avvenuto, il settore dell'edilizia popolare perchè connesso a quello dell'urbanistica e dei lavori pubblici; si potrà anche delegare alle Regioni il settore della piccola industria, perchè connesso all'artigianato. Per fare tutto ciò, occorrerà soltanto un minimo di buona volontà politica.

Il solo profilo, alla stregua del quale mi permetterei di criticare il testo che ho sotto gli occhi è quello che attiene al rapporto tra deleghe amministrative e deleghe normative. In effetti vi è un riconoscimento dell'esigenza di associare questi due tipi di delega, ma il riconoscimento risulta — a parer mio — formulato in termini ancora troppo ristretti. Al secondo comma dell'articolo 1 di questo disegno di legge si dice — come ben sapete — che « sarà prevista a favore delle Regioni la facoltà di emanare norme legislative di organizzazione e di spesa nelle materie delegate dallo Stato... ». Ora, inteso alla lettera, un disposto di questo genere può considerarsi, a rigore, persino superfluo: perchè già sulla base dei decreti legislativi di trasferimento emanati ai sensi della legge finanziaria non si dubitava, in dottrina, che le Regioni potessero organizzare gli uffici necessari per esercitare le funzioni delegate e disporre, quindi, sul piano finanziario. Se si volesse dire qualcosa di più, per soddisfare l'esigenza del parallelismo delle deleghe amministrative e normative, bisognerebbe quanto meno trasformare l'espressione « organizzare » in « riorganizzare », consentendo appunto alle Regioni di riordinare le materie amministrative delegate, incidendo sulle modalità di esercizio delle funzioni; senza di

che ci sarebbe addirittura contraddizione tra le lettere *a*) e *b*) del numero 3 dell'articolo 1, posto che alla lettera *b*) si prevede la sub-delega delle funzioni delegate, sub-delega che potrebbe rivelarsi inattuabile qualora le Regioni non fossero in grado di organizzare o riorganizzare in qualche modo i soggetti sub-delegati. Solo a questo modo — per esempio — si potrebbero prevedere sub-deleghe a consorzi di comuni e province ovvero agli istituendi comprensori.

Obiezioni un poco più importanti alla legge di delega in materia di riassetto dell'amministrazione centrale dello Stato credo, però, che si possano e debbano fare sotto altri profili, sui quali vorrei soffermarmi un po' più lungamente. Si tratta di motivi di critica che non si connettono al discorso che ho finora svolto, e di ciò mi scuso; ma si tratta pur sempre di motivi di una certa importanza, che è bene ricordare anche se credo li conosciate di già in maniera adeguata.

Un primo profilo sotto il quale la disciplina del disegno di legge di delega mi pare insoddisfacente è quello che attiene alla sorte degli enti nazionali e pluriregionali che operano nelle materie trasferite alle Regioni (lettera *b*) dell'articolo 1, primo comma). Un secondo aspetto per cui credo che la disciplina attuale sia fortemente criticabile, da emendare senz'altro in sede legislativa, è quello che attiene alla lettera *e*) dell'articolo 1, cioè alla previsione che le leggi delegate possano direttamente attribuire a province, comuni ed altri enti locali funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, ma di competenza regionale. Un terzo motivo di critica, molto più specifico ma non privo di importanza, è poi quello che riguarda la parte conclusiva o quasi conclusiva dell'articolo 1, cioè quella disposizione che si riferisce al trasferimento di ulteriori funzioni statali alle Regioni a statuto speciale, per equipararle alle Regioni a statuto ordinario.

Se mi consentite, mi soffermerò anzitutto sulla lettera *b*) dell'articolo 1. L'intenzione che ha animato gli autori di una previsione di questo genere è certamente ottima, poiché è insostenibile l'attuale situazione in base alla quale le Regioni si sono viste trasferire le funzioni dell'amministrazione dello

Stato e non quelle dei moltissimi enti pubblici che operano nelle medesime materie. Tuttavia, la dizione della lettera *b*) mi pare sia semplicistica, troppo drastica, e non tenga conto di certe esigenze che pure si presentano a questo riguardo.

In sostanza la lettera *b*) prevede che tutti gli enti pubblici nazionali ed interregionali, che operano nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione, dovranno essere soppressi come tali, regionalizzati per quello che riguarda l'esercizio delle loro funzioni. Ma io vorrei qui spendere qualche parola in difesa degli interessi statali o nazionali, perchè se si va ad analizzare i tipi di enti pubblici che in queste materie esistono ed operano, si nota che la maggior parte di essi può venire regionalizzata, ma si nota anche che ve ne possono essere alcuni — addirittura in questo momento non previsti dalla legislazione, ma da istituire — che dovrebbero rimanere statali. Vi faccio un unico esempio. Tutti voi conoscerete le polemiche che sono insorte nella pubblica opinione, di cui hanno dato notizia i giornali, riguardo alla sorte del Parco dello Stelvio. È pensabile che dove esistono enti di questo tipo, che provvedono alla soddisfazione di interessi pluriregionali, si debba provvedere alla regionalizzazione, allo smembramento? Non sarebbe invece da accogliere quel suggerimento che da tempo è corrente in dottrina, per cui alla soddisfazione di interessi di questo tipo, che sono obiettivamente pluriregionali (e non per invenzione del legislatore), si possa arrivare senza ledere l'autonomia delle Regioni, ma prevedendo forme associative delle amministrazioni regionali, costituite da consorzi di Regioni? In questo senso mi permetterei di suggerire che sia pensato un emendamento della lettera *b*) dell'articolo in questione. Tanto più che qui non sono in gioco soltanto piccoli enti sul tipo di quelli di cui davo esempio un istante fa. Possono essere in gioco anche i più grossi enti, che agiscono su ambito territoriale molto più ampio (Cassa per il Mezzogiorno, oppure enti che interessano tutto il territorio nazionale, come per esempio l'Ente nazionale per l'industria turistica).

Si intende, per altro, che quando parlo di forme associative delle amministrazioni regionali, ovvero di consorzi di Regioni, voglio riferirmi soltanto a quelle ipotesi in cui sia realmente necessario mantenere in vita strutture nazionali o pluriregionali. Una previsione di questo genere non dovrebbe essere mai un pretesto per la conservazione di ciò che non va conservato.

Quanto alla lettera c) dell'articolo 1 della legge delega, a me pare che essa sia qui completamente fuori di luogo e che il mantenerla rischi di creare certi problemi che, se anche esistono, bisognerebbe risolvere in tutt'altra sede. La lettera e) prevede che il Governo sia delegato, ad attribuire alle province, ai comuni e agli altri enti locali, ai sensi dell'articolo 118 primo comma della Costituzione, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'articolo 117. Ora la prima cosa che colpisce è il riferimento, oltre che alle province ed ai comuni, anche a quei tanto problematici e discussi « altri enti locali ». E qui insorge veramente un fiero sospetto, cioè che il legislatore o il redattore materiale dell'articolo abbiano avuto in mente un marchingegno di questo genere, come quello della delega di funzioni di interesse esclusivamente locale ad altri enti locali molto largamente concepiti, per mantenere in vita necessariamente questi altri enti e per sottrarre alle Regioni la possibilità di una loro ristrutturazione. Perché se gli altri enti locali vengono molto largamente concepiti, come una certa parte politica e una certa dottrina vorrebbero — per esempio, inserendo tra gli « altri enti locali » gli enti turistici o i patronati scolastici o certe istituzioni assistenziali — e se il Governo trasferisce a questi enti funzioni ulteriori di interesse esclusivamente locale, allora si crea una situazione per cui la Regione non potrà più riformare il settore, incidere su queste strutture, stabilire se debbano rimanere in vita od essere riorganizzate, decidere se le funzioni stesse non debbano essere trasferite agli enti locali nel senso più stretto del termine, cioè alle province ed ai comuni.

L'altro sospetto che insorge poi nel lettore è che, attraverso uno strumento di questo

tipo, da parte statale, si voglia proseguire in una politica che a me pare deprecabile dal punto di vista dell'opportunità amministrativa (a parte l'esigenza di rispetto delle autonomie regionali): cioè si voglia mantenere un rapporto diretto con gli enti infraregionali, laddove a me sembra che tutti i collegamenti diretti che oggi esistono tra Stato ed enti infraregionali andrebbero spezzati, e tutti i rapporti andrebbero tenuti mediante le Regioni. E questo, con riferimento non solo alle deleghe ma anche ai controlli sugli atti e sugli organi, che andrebbero tutti, a mio parere, demandati alle Amministrazioni regionali.

Vi sono poi ulteriori ragioni di critica di una disposizione così formulata. La lettera e) dell'articolo 1 prevede che debbano essere attribuite funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale (nuove rispetto a quelle che vengono già esercitate) alle province ed ai comuni. Ma come? Oggi da tutte le parti ci si chiede quale dovrà essere il ruolo delle province, e il legislatore dispone che le singole province, i singoli comuni quasi che essi dovessero rimanere per un tempo indefinito quelli della legge del 1934 — debbano essere così privilegiati anche a danno dell'autonomia regionale? Voglio dire che non è pensabile che si dia attuazione all'articolo 118 primo comma della Costituzione, se prima non si è progettata la riforma dell'ordinamento comunale e provinciale. Ed è vano sostenere, come pure ho letto nei lavori preparatori del disegno di legge che sto commentando e criticando, che qui si tratta di attuare la Costituzione. Perché la Costituzione prevede l'esatto contrario di quello che le si è voluto fare dire. Infatti non c'è soltanto l'articolo 118 primo comma, che effettivamente dispone in questi termini, ma c'è l'ottava disposizione transitoria costituzionale, la quale stabilisce: « Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, restano alle province ed ai comuni le funzioni che esercitano attualmente ». Ora, due passi sono qui significativi: il « fino a quando », per cui è chiaro che prima si farà la riforma della legge provinciale e comunale e poi si attuerà l'articolo 118 pri-

mo comma; ed il fatto che l'ottava transitoria si riferisca non agli enti locali in generale, ma soltanto alle province ed ai comuni.

Un terzo punto dell'articolo 1 del disegno di legge in questione, che presta il fianco a certe considerazioni critiche, è quello che riguarda il completamento del passaggio delle funzioni amministrative statali alle Regioni differenziate, in modo da equiparare la loro posizione, nelle materie di comune competenza, a quella che è stata già data alle Regioni ordinarie, per non creare una sorta di « specialità a rovescio », onde le Regioni differenziate si troverebbero in una condizione negativamente privilegiata. L'intenzione anche qui è ottima, ma le modalità che si vorrebbero adottare per conseguirla rimangono criticabili da un punto di vista tecnico-legislativo. Infatti, sembra che il legislatore si sia dimenticato che per trasferire le funzioni amministrative statali alle Regioni speciali — tutte, salvo la Valle d'Aosta — il congegno c'è già, ed è rappresentato dalle norme di attuazione statutaria. E si tratta di un congegno tutt'altro che inutilizzato, perchè le commissioni paritetiche, chiamate secondo i vari statuti speciali ad elaborare i progetti di norme di trasferimento, hanno già lavorato e stanno lavorando; sicchè il loro lavoro diventerebbe completamente inutile se questa materia venisse delegata al Governo assieme a tutto il riassetto dell'amministrazione statale e a tutto ciò che riguarda il completamento del passaggio delle funzioni statali in favore delle Regioni. Disposti di questo genere vanno bene per la Valle d'Aosta, perchè qui non c'è l'apposito congegno dell'attuazione statutaria, e non ci sono commissioni paritetiche. Ma, per le altre quattro Regioni speciali, dovremmo inserire una norma di salvaguardia del lavoro già svolto o in corso di svolgimento.

L'altra parte del discorso che occorre fare su questo testo, cioè la parte che concerne il riassetto delle amministrazioni centrale e periferica dello Stato, si presenta comunque molto più complessa della prima. Qui devo dire che le ragioni di insoddisfazione, che si presentano fin dalla prima lettura del disegno di legge in questione, sono più forti e più

gravi di quelle che riguardano i rapporti Stato-Regione. Per quanto attiene a tali rapporti, come già dicevo, il disegno di legge complessivo è soddisfacente; ci sono semmai certi particolari, sui quali ho cercato di insistere, che offrono il fianco alle critiche. Per quel che riguarda invece il riassetto delle amministrazioni centrale e periferica dello Stato, si ha l'impressione che l'approfondimento complessivo sia stato inadeguato, soprattutto dal punto di vista delle soluzioni ultime. In sostanza l'impressione è questa: che si sia presupposta e si continui a presupporre l'esistenza di un modello unico di ministero, modello unico al quale in effetti si riferiscono tutti i criteri, tutti i principi direttivi della legge-delega, salve soltanto le eccezioni che sono state stabilite dall'articolo 5, su cui mi soffermerò tra un istante. Questo modello unico di ministero prevede certe funzioni di direzione e di vigilanza in capo al ministro, e prevede al di sotto del ministro, in funzione esecutiva o preparatoria secondo i casi, una piramide di stampo tradizionale, gerarchicamente costruita, composta da direzioni generali, da divisioni, da sezioni: affiancate ma non sostituite da uffici di studio e di programmazione, ovvero da uffici destinati ad esercitare le nuove funzioni di indirizzo.

Vorrei dire che questo modello unico non solo non è prospettabile nel futuro, ma non esiste già nella realtà attuale, perchè è ben noto che il ministero già oggi è nulla più che una parola, e che in realtà di ministeri ne conosciamo tanti, diversi e diversamente funzionanti, diversamente costituiti. Fin da oggi altro è un ministero tipicamente politico, minimamente burocratizzato come quello del bilancio e della programmazione economica, altro un ministero scarsamente burocratizzato come quello del turismo, che già prima della riforma regionale si serviva di una serie di enti nazionali o periferici per l'esercizio della quasi totalità delle sue funzioni, altro un ministero burocratizzato che ha riguardo alla produzione di beni come il ministero dell'agricoltura, altro un ministero ancor più burocratizzato che riguarda un certo tipo di servizi intellettuali, come quello che produce il ministero della pubblica istruzione.

In una situazione di questo genere, pensare ad una delega unitaria in cui si stabiliscano principi e criteri direttivi buoni a tutto fare, suscita quanto meno qualche motivo di meraviglia. Posto che l'oggetto della delega non sia invece unitario, come il legislatore vorrebbe, ma che si tratti di un oggetto naturalmente complesso, per soddisfare all'articolo 76 della Costituzione bisogna evidentemente rendere complesse, articolate, le stesse direttive stabilite dal legislatore. Infatti è pacifico che i principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 76, in qualunque ipotesi di delega ma specialmente ai sensi dell'articolo 95, debbono essere sufficientemente precisati: non in astratto, però, ma concretamente, cioè rapportandoli agli oggetti della delega medesima. E, se è vero che l'oggetto è composito — come a me sembra — altrettanto compositi dovrebbero essere i principi e criteri direttivi.

Anche senza voler essere troppo rigoristi, credo che bisognerebbe chiedersi se sia sufficientemente precisato l'articolo 5 del testo che stiamo prendendo in considerazione, e cioè proprio quell'articolo che, rispetto al modello tradizionale di ministero, prevede un modello alternativo, senza però affatto specificarlo. La prima cosa che stupisce è lo stesso verbo che si usa nell'articolo: « potrà ». Tutte le deleghe sono in pratica facultizzanti, perchè nulla garantisce che il Governo effettivamente le porti a compimento (e, se non sono portate a compimento, niente succede a carico dei Governi che siano incorsi nell'inadempienza); ma dire apertamente che « il Governo potrà » suscita tanta più meraviglia in quanto non si precisa neanche quali dovranno e potranno essere i ministeri o le parti di ministeri suscettibili di essere trasformate in aziende autonome. È infatti evidente che moltissimi ministeri potrebbero essere coinvolti in questa trasformazione, dal ministero del turismo a quelli dell'agricoltura o dei lavori pubblici; e bisognerà bene che il Parlamento stabilisca almeno questo. Credo che una istanza di questo genere non possa essere considerata eccessivamente rigorista, neanche dal punto di vista della sveltezza dei lavori legislativi che si tratta di portare avanti.

Ma, poi, c'è un'altra critica di fondo che credo si debba fare al disegno di legge-delega per il riassetto delle amministrazioni statali, e che riguarda non le strutture, ma le funzioni. La funzione nuova che i ministeri dovrebbero esercitare ai sensi di questa riforma è la funzione di indirizzo e di coordinamento. Senonchè tale funzione rimane più che mai nel testo in esame un concetto senza contenuto, anche là dove riguarda materie di competenza regionale e quindi incide sui rapporti tra Stato e Regioni. Direi che, sotto questo profilo, il disegno di legge fa addirittura dei passi indietro rispetto alla legge finanziaria e ai decreti di trasferimento del 1972, perchè in taluni di essi, seppur vagamente, si era cercato di precisare in cosa la funzione di indirizzo e di coordinamento avrebbe dovuto consistere. Ricordo in proposito il decreto in materia urbanistica, là dove si dice che la funzione di indirizzo e di coordinamento dovrà servire a fissare gli *standard* edilizi fabbricativi.

A cosa servono precisazioni di questo genere? Sono necessarie, perchè se queste precisazioni vengono meno e ci si limita, come nella parte finale dell'articolo 1 del testo, a dire che la funzione viene esercitata da certi organi governativi, ma senza stabilire in che cosa la funzione consista, viene allora violato il principio di legalità della funzione amministrativa: principio di legalità che evidentemente ha una grandissima importanza l'osservare, soprattutto se e quando si vogliono, attraverso la funzione di indirizzo e di coordinamento, imporre dei limiti di ordine amministrativo all'autonomia delle Regioni. Qui non solo si prevede un'ingerenza che in Costituzione non risulta — perchè la Carta costituzionale non parla di indirizzo e coordinamento da svolgere in sede amministrativa — ma, non precisando in cosa questo indirizzo abbia a consistere, si espongono le Regioni ai rischi più diversi o, per converso, si espone la funzione al rischio di non venir mai esercitata.

Certo, tutto questo pressuppone che la funzione di indirizzo e coordinamento sia da concepire come funzione amministrativa destinata a creare vincoli valutabili anche in sede di legittimità dagli atti a carico delle Regio-

ni, come peraltro è stato affermato non solo in dottrina, ma anche nella giurisprudenza costituzionale. Diverso sarebbe il caso se la funzione di indirizzo e di coordinamento fosse — ma a me non sembra — da concepire come funzione meramente politica, cioè se attraverso la funzione si volesse realizzare semplicemente un consenso tra i vari soggetti interessati. Se anche fosse, però, le previsioni dell'articolo 1 risulterebbero peraltro aspetto manchevoli, perchè, se la funzione dovesse essere intesa in chiave collaborativa, allora bisognerebbe risolvere il problema annoso e discusso della sede di collaborazione tra Stato e Regioni. Ora qui pare di capire che, se una sede di incontro dovesse esserci, essa dovrebbe consistere nella Presidenza del Consiglio: perchè tutto fa perno sul Presidente del Consiglio dei ministri, dalle deliberazioni del Consiglio dei ministri, alle deliberazioni del CIPE. Senonchè è ovvio che se si volesse fare della Presidenza del Consiglio dei ministri il luogo di incontro tra lo Stato e le Regioni, allora bisognerebbe anche porsi il problema della ristrutturazione di questa Presidenza: bisognerebbe, cioè, munire questa Presidenza: bisognerebbe, cioè, munire questa Presidenza degli strumenti operativi che attualmente non possiede e che sono decentrati nei singoli ministeri.

Insomma, la funzione di indirizzo e coordinamento, se viene intesa in chiave amministrativa come funzione destinata a creare vincoli a carico delle Regioni, così come è stata concepita non soddisfa il principio di legalità dell'amministrazione. Ma non soddisfa nemmeno se viene intesa in chiave politica perchè il disegno di legge non prevede una sede di incontro tra le autorità statali e regionali.

Un'ultima critica, sempre relativa al coordinamento. Nella Costituzione sono previsti una sede e un organo che dovrebbe provvedere al coordinamento delle attività statali e delle attività regionali a livello periferico: vale a dire il Commissario del Governo. Stranamente, ma la stranezza è più apparente che reale, del Commissario del Governo non c'è quasi alcuna traccia in questo testo. La posizione attuale del Commissario del Governo è in effetti completamente diversa da quella

prevista dalla Costituzione. Il Commissario dovrebbe essere una sorta di superprefetto, e non nei confronti delle Regioni ma nei confronti dell'amministrazione statale infra-regionale, perchè solo un superprefetto è in grado di dirigere e coordinare le funzioni statali periferiche. Ebbene, oggi, il Commissario del Governo è tutto fuorchè un superprefetto. E vi sono alcuni Commissari che lamentano addirittura di non ricevere informazioni su quanto viene fatto dagli uffici locali.

In realtà, nel momento stesso in cui si vuole mantenere in vita un modello tradizionale di ministero, il Commissario del Governo diventa un fuor d'opera, perchè la figura del Commissario comporta un diverso tipo di amministrazione, comporta che non vi sia più un rapporto diretto tra ministero e uffici periferici ricadenti nell'ambito di quel dicastero, ma che tutto il rapporto debba passare per il tramite del Commissario stesso, concepito come un organo direttamente dipendente dal Presidente del Consiglio dei ministri. Però, tutto ciò implicherebbe tante e tali cose, che forse è questo il motivo per cui nel disegno di legge n. 114 del Commissario del Governo non si è nemmeno parlato.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il professor Paladin, che ha affrontato i vari aspetti del problema con molta penetrazione, concentrando la sua attenzione su determinati punti, in modo da aiutarci ad uscire dalla genericità, che quasi fatalmente domina un argomento quando lo si prende un po' panoramicamente. Il professor Paladin ci ha indotti a considerare alcuni aspetti concreti della normativa che si va preparando per l'esercizio della delega da parte del Governo. Desidero ricordare al professor Paladin che questa Commissione non è, per il momento, che una spettatrice dello svolgimento di questo *iter*, benchè alcuni dei suoi più autorevoli membri — e membri altresì della 1ª Commissione del Senato — siano intensamente implicati nell'elaborazione di questa materia. Mi duole che, per contemporanei impegni alla Camera, non sia stato presente l'onorevole Ministro della riforma,

ma penso che sul resoconto stenografico vi sarà modo di meditare, speriamo in tempo utile.

Direi che una delle cose che più suscita la nostra apprensione è il fatto che, in seguito alla delega, verrà il momento in cui dovremo affrontare le soluzioni pratiche che ci verranno proposte, e probabilmente lo dovremo fare con una certa fretta, perchè (dopo tanto attendere!) i tempi previsti dalla legge di delega saranno obiettivamente ristretti. Ed è per questo che fin d'ora, approfittando della presenza del ministro Toros, voglio pregare gli organi di studio del Governo di non voler attendere il passaggio della legge in Aula per iniziare la preparazione degli schemi per i futuri decreti delegati, così da poterli comunicare alle Regioni ed alla Commissione tutti insieme — per una visione globale — ed al più presto.

Dichiaro aperto il dibattito, riservandomi di fare anche io alcune domande al professor Paladin.

MODICA, *senatore*. Vorrei osservare a proposito della prima parte dell'esposizione del professor Paladin, che il fatto che egli dalla lettura del testo della legge delega preparato dalla 1^a Commissione del Senato abbia ricavato la convinzione che in questo testo sia stata scelta la terza strada, quella delle deleghe, corrisponde al punto in cui è attualmente il progetto. Devo però dire che l'auspicio che noi facciamo e il tentativo che faremo durante il futuro cammino di questa legge, che è appena ai suoi primi passi, dovranno tendere a modificare questa impostazione. Il fatto che appaia esclusivamente la via delle deleghe come quella prescelta per il completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni deriva dalla voluta genericità delle norme previste all'articolo 1 per quanto riguarda il trasferimento ulteriore di funzioni proprie delle Regioni. Perchè in realtà in questo testo il riconoscimento dei limiti posti dai decreti delegati alle funzioni elencate all'articolo 117 della Costituzione si traduce in una formulazione estremamente vaga.

Sono stati invece respinti gli emendamenti che tendevano a compiere una « rilettu-

ra » dei titoli dell'articolo 117, in modo tale da correggere le storture dei decreti delegati che avevano operato i noti ritagli di funzioni e sottofunzioni, irrigiditi poi dalla nota sentenza della Corte costituzionale. Si trattava di dire che quando si parla di agricoltura non si può non parlare, contemporaneamente, di interventi creditizi, e così pure che una politica dell'ambiente non si può distinguere da una politica in agricoltura, da un intervento urbanistico, dalle opere pubbliche di interesse regionale e così via. Si trattava di correggere, ad esempio, un errore gravido di conseguenze negative, il fatto cioè che, nella cosiddetta riforma della casa si sia negato in linea di principio che si potesse attribuire alle Regioni una competenza piena in materia di edilizia popolare, sia sotto il profilo della competenza urbanistica, sia sotto il profilo della competenza nei lavori pubblici di interesse regionale. Ora nell'articolo 1 si apre uno spiraglio per una revisione, ma questo spiraglio, appena aperto viene immediatamente chiuso dal fatto che non si danno direttive precise circa i nuovi trasferimenti da compiere. Le conseguenze sono gravi perchè la via delle deleghe è una via positiva se è una via che si aggiunge al trasferimento delle competenze previste dall'articolo 117, se dà in più di quanto previsto dall'articolo 117, se effettivamente consente quella elasticità che il sistema dell'articolo 117 non consentirebbe se venisse inteso in senso restrittivo, se cioè soltanto quelle funzioni potessero essere affidate alle Regioni. Se si vuole una elasticità, questa via è senz'altro feconda e quanto ha detto il professor Paladin a questo proposito è validissimo; ma tutte queste funzioni delegate devono essere in più, non sostitutive di quelle proprie altrimenti si andrebbe incontro a conseguenze gravi. E prendo il caso dell'infezione colerica della scorsa estate. Sappiamo che determinate competenze sono state riservate allo Stato e poi delegate, in seguito all'arbitraria distinzione compiuta tra sanità ed igiene, distinzione che non è legittimata dall'articolo 117 della Costituzione il quale può essere interpretato anche nel senso che la Sanità comprende tutto ciò che riguarda l'intervento preventivo. In seguito

a queste riserve, le amministrazioni regionali si sono trovate in estrema difficoltà nell'affrontare l'infezione colerica, ed anche perchè è stata fatta una stranissima operazione in sede di bilancio dello Stato, cioè sono stati mantenuti nei capitoli di spesa dello Stato i fondi a copertura delle spese relative a funzioni che erano state soltanto delegate e non trasferite, per cui le Regioni si sono trovate ad avere una competenza solo delegata che doveva obbedire a determinate direttive e che soprattutto non era assistita da una copertura finanziaria.

Fra l'esercizio di una funzione delegata e di una funzione propria attualmente vi è una differenza fondamentale. Bisognerebbe però soprattutto completare il trasferimento delle materie dall'articolo 117 rileggendone i titoli con una concezione più aperta, più moderna e più autonomistica di quella che ispira i decreti del 1972. In realtà questa legge di riforma della pubblica Amministrazione è una legge di riforma anch'essa. Senza attendere la riforma sanitaria o la riforma urbanistica o altre leggi, questa riforma rappresenterebbe una strada valida per allargare le funzioni regionali delle materie dell'articolo 117. A ciò si potrebbe accompagnare, in attesa di leggi di riforma, un nuovo orientamento, che ancora non si delinea, nell'esercizio del controllo governativo sulle leggi regionali, che fosse meno minuzioso, meno articolato nella difesa di tutta una serie di norme che non sono affatto norme di principio, ma norme dettagliate della legislazione e statale.

Infine volevo dire, a proposito di una questione particolare toccata dal professor Paladin, quella del trasferimento delle funzioni agli enti locali (lettera e) all'articolo 1), che siamo di fronte ad una norma che dovrebbe essere modificata e che si può modificare nel senso suggerito dal professor Paladin. Oppure si potrebbe prevedere un rovesciamento della norma, cioè che il trasferimento di funzioni statali agli enti locali possa avvenire esclusivamente al di fuori delle competenze regionali, cioè solo per le materie che non sono previste dall'articolo 117.

P R E S I D E N T E. Quindi non con riferimento alla norma costituzionale, ma ad una libera iniziativa legislativa.

M O D I C A , senatore. Cioè si tratterebbe di funzioni attualmente stabili che la legge dello Stato attribuirebbe agli enti locali. E questo non tanto per anticipare la riforma della legge comunale e provinciale, che è cosa che va fatta con ben altra impostazione, ma per facilitare al massimo il decentramento delle funzioni statali, prevedendo non solo che alcune funzioni stabili possano essere date alle Regioni attraverso la delega, ma anche direttamente a comuni e province attraverso una attribuzione diretta, per spingere il più possibile avanti il decentramento della macchina amministrativa dello Stato, per avere un decentramento dei ministeri, uno snellimento dell'amministrazione periferica dello Stato il più ampio possibile.

Il decentramento di base anche delle funzioni previste dall'articolo 117 e attribuite alle Regioni va senz'altro perseguito, ma a questo punto oltre che giuridicamente, è politicamente scorretto che intervenga il potere centrale. Deve essere l'attribuzione della delega di funzioni regionali agli enti locali ciò che deve consentire, nell'ambito delle materie del 117, il più ampio decentramento di base, non può essere lo Stato ad intervenire all'interno delle competenze delle Regioni per scorporare competenze da assegnare a comuni e province o peggio ancora ai cosiddetti altri enti locali.

P R E S I D E N T E. Gli enti locali tuttavia potrebbero avere un legittimo interesse ad ottenere direttamente dallo Stato alcune competenze di natura esclusivamente locale.

M O D I C A , senatore. Questo sarebbe un intervento punitivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

P R E S I D E N T E. Ci potrebbe anche essere la tendenza di qualche Regione ad una delega molto restrittiva in favore dei comuni e delle province. In questo caso l'attribu-

zione diretta da parte dello Stato potrebbe prevenire l'inconveniente temuto.

BRESSANI, *deputato*. Anch'io convergo con il professor Paladin che lo strumento della delega può consentire un ampliamento della sfera di operatività amministrativa delle Regioni, comportando dei vantaggi apprezzabili. L'adozione di questo strumento non deve ovviamente contribuire ad eludere l'obiettivo principale che è quello di una ripartizione istituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, anche attraverso una interpretazione evolutiva dell'elenco delle materie contenuto nell'articolo 117. Ho, però delle preoccupazioni sul ricorso sistematico alla delega di funzione, anche se questo ricorso sistematico è animato dalle migliori intenzioni, qual è quella di accrescere lo spazio di intervento delle Regioni.

E la preoccupazione deriva dal fatto che il ricorso a questo strumento si associa o si sta associando ad un certo tipo di legislazione statale nelle materie istituzionalmente attribuite alla competenza regionale. Mi riferisco a quelle leggi di finanziamento che lo Stato adotta assegnando certi stanziamenti alle Regioni per il conseguimento di scopi determinati in materia che sono di competenza regionale.

Ed allora se consideriamo queste due tendenze, quella, da un lato, a legiferare nelle materie di competenza regionale nel lodevole intento di fornire alle Regioni i mezzi finanziari per conseguire obiettivi ritenuti dallo Stato utili e necessari per l'intera comunità nazionale, e quella, dall'altro lato, dell'attribuzione di mezzi finanziari per l'esercizio, attraverso deleghe, di funzioni determinate, potremmo prevedere, nel lungo periodo, il risultato di porre le Regioni in una posizione di ausiliarità politica rispetto allo Stato. E ciò ridimensionando gli obiettivi delle Regioni, in concreto sia attraverso lo strumento finanziario, sia attraverso una delega di funzioni che avviene per settori ben delimitati dell'amministrazione.

Passando ad altro punto trattato dal professor Paladin, vorrei ricordare quello che la Camera sta facendo a proposito degli

enti dipendenti dello Stato nonché a proposito degli enti controllati o vigilati dalle Regioni. Predisponendo per l'Aula il disegno di legge sul riassetto del parastato, la Camera si è fatta carico anche della posizione dei dipendenti degli enti pararegionali. L'orientamento è di affidare alle Regioni di legiferare nella materia, nell'ambito dei principi che la legge dello Stato nella stessa materia sta per fissare. Nel contempo si vuole riconfermare il potere delle Regioni di riordinare — eventualmente anche trasformare o di sopprimere — gli enti controllati e vigilati dalle Regioni, ben s'intende quegli enti che operano nelle materie di competenza regionale. Una norma questa che pare avere un carattere puramente ricognitivo di una competenza che si assume già appartenere anche alle Regioni a statuto ordinario

Un'ultima osservazione a proposito del riordinamento dei ministeri. Il professor Paladin dice che ci si avvia a ribadire il principio per cui vige nel nostro ordinamento un unico modello di ministero, salvo poi organizzare in aziende alcune funzioni.

PRESENTE Il che poi viene a ricostituire il modello del vecchio ministero, perchè si presuppongono nuovamente direttori generali, direttori centrali, eccetera.

BRESSANI, *deputato*. Ciò è vero, ma è anche vero che attualmente esiste nell'ordinamento almeno un abbozzo di nuovo ministero. Abbiamo i Ministri senza portafoglio, abbiamo alle loro dipendenze degli uffici con un certo tipo di organizzazione dei compiti di promozione, di indirizzo e di coordinamento. Abbiamo anche qui qualche significativa manifestazione di volontà del legislatore, perchè in alcune leggi — non so se già effettivamente tali, ma comunque in corso di approvazione — si menziona espressamente questo o quel Ministro senza portafoglio in qualche modo cominciando ad istituzionalizzare quell'incarico ministeriale. Abbiamo leggi, o disegni di legge, uno dei quali già approvato dal Senato, in cui si procede — transitoriamente è detto — a dare una definizione normativa all'assetto

organizzativo degli uffici dipendenti da questi Ministri senza portafoglio.

P R E S I D E N T E. Con personale comandato o a contratto.

B R E S S A N I, deputato. Esatto. Quindi, è per ora, riconosciuta una situazione di fatto, quella di un ministero che fuoriesce dallo schema tradizionale. Quale sarà lo sbocco finale di questo processo di graduale istituzionalizzazione degli incarichi conferiti a Ministri senza portafoglio? Assisteremo alla ripetizione di modelli tradizionali, o si vorrà andare verso modelli di tipo diverso?

M A F F I O L E T T I, senatore. Vorrei approfondire una questione con una richiesta al professor Paladin di ribadire o precisare il suo pensiero, se crede, e con una domanda al Presidente. La prima questione riguarda la materia del riordino dei ministeri. È al problema del modello unico di amministrazione centrale, già sollevata da parte nostra in sede di Commissione, senza avere successo, dato che il ministro Gava ha difeso la concezione del modello unico e della formulazione unica, come è stata poi alla fine presentata, dopo una discussione molto serrata. Il che dimostra come la questione di dover introdurre modelli differenziati è vista quasi sul terreno di una sperimentazione, anche marginale, facoltativa, del Ministro, mentre è un problema di assetto costituzionale dell'Amministrazione pubblica, in ordine al fatto che vi sono le Regioni con le loro competenze ed in certi campi non dovrebbero esistere determinati ministeri. Questo è il nodo fondamentale del problema, potrebbero semmai sussistere alcune amministrazioni di un certo tipo, cioè di promozione, di proposta, di sollecitazione della funzione di indirizzo, di coordinamento, preparazione di impostazioni programmatiche; ciò perchè solo così si può esercitare in sede politica la funzione di indirizzo e coordinamento.

Un'altra questione riguarda la presidenza del Consiglio, come del resto è già

stato ricordato. Il problema presenta una gravità notevole perchè di recente il Presidente del Consiglio ha affermato, nelle dichiarazioni programmatiche, la necessità di una ristrutturazione della Presidenza del Consiglio. Questione, per altro, che si trascina da anni. Ciò comporta un problema nel problema, dato dal fatto che mentre il Parlamento si appresta a dare una nuova regolamentazione alla materia del riordino dei ministeri, con specifico riguardo alle Regioni, dall'altro lato il Governo si appresta a presentare un disegno di legge per la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio. Quindi vi è per lo meno una divaricazione di strumenti, cioè una rottura, anche sul terreno degli strumenti, di ogni disegno organico per la risoluzione del problema.

Da tutto ciò discendono due richieste; la prima, rivolta al professor Paladin, se crede di poterci fornire un parere sulle possibilità di formulare diversamente la norma che riguarda il modello dei Ministeri, tenendo conto di questa differenziazione fondamentale tra il Ministero regionalizzato ed il Ministero tradizionale ed introducendo però anche in quello tradizionale quelle innovazioni — che noi avevamo proposto — per non vedere i Ministeri sempre con la loro vecchia struttura delle direzioni generali, eccetera, ma anche come organismi che operano per materie per contenuti, per oggetti, tramite gruppi di lavoro e con divisioni operative le quali, assolto il loro compito, si ricompongono poi nel quadro organizzativo generale.

Al Presidente vorrei chiedere invece se non ritiene almeno in questo caso che sia opportuno conoscere nel concreto quale sia oggi lo stato degli uffici che fanno capo alla Presidenza del Consiglio, come siano organizzati, quali siano le loro effettive competenze, quali siano i lineamenti di un disegno di legge che il Governo intende presentare, in modo che si possa, in sede di dibattito sul disegno di legge 114, introdurre questa problematica, per andare ad una chiarificazione totale per strumenti e contenuti in una materia che interessa le strutture fondamentali dello Stato.

P R E S I D E N T E. Per quanto riguarda la domanda posta a me come presidente, vorrei ricordare al collega Maffioletti che abbiamo già in programma, nel corso di questa indagine conoscitiva, l'audizione del più autorevole tra i funzionari ad alto livello della Presidenza del Consiglio: il capo del gabinetto dottor Piga, il quale metterà a nostra disposizione dati e persone che possano informarci completamente su questo punto nodale della riforma. Io spero che l'argomento venga qui in discussione il più presto possibile. Avremo così l'opportunità di approfondire l'indagine così come suggerito dal collega Maffioletti.

Attendo la decisione che la Commissione vorrà prendere in proposito. Intanto vorrei porre un quesito ordinativo. Noi siamo quasi alle 11,30. Abbiamo presente il professor Bassanini, il quale si mette a nostra disposizione. Ho ancora alcune domande da fare al professor Paladin. Lascio quindi alla cortesia del professor Bassanini decidere se parlare successivamente, o in altra seduta, quando avremo terminato questa prima parte dell'odierna seduta. E torno alla relazione Paladin. È ovvio che, alla fine, noi dobbiamo tendere ad un ideale di organizzazione, e di collaborazione tra Stato e Regione, che soprattutto comporti per il cittadino un miglioramento di tempi, di metodi e di risultati.

Il trasferimento di funzioni alle Regioni va anzitutto completato: e subito dopo bisogna portare avanti il discorso delle funzioni delegate. Ma da chi saranno esercitate le funzioni delegate alle Regioni? Sembra logico rispondere: dai loro organi esecutivi. A me pare che questo sia un punto di attenta riflessione. Infatti, benchè le Regioni abbiano anzitutto una funzione legislativa, sembra che i Consigli — a somiglianza di ciò che farebbe un consiglio comunale od un consiglio provinciale — tendano a riservarsi gelosamente anche larghi spazi e poteri strettamente esecutivi.

Compito essenziale dei Consigli regionali dovrebbe essere invece quello della legislazione attiva sostitutiva di quella esercitata fino al 1970 dal Parlamento nelle materie

elencate dall'articolo 117 della Costituzione. Ora io non vorrei che, anche in virtù degli statuti delle singole Regioni, si determinasse una tendenza dei Consigli a rivendicare per sé molta della parte deliberativa necessariamente connessa all'esercizio delle funzioni delegate, in modo che, mentre queste funzioni dello Stato dovrebbero essere esercitate rapidamente ed esclusivamente dalle Giunte regionali in esecuzione delle norme legislative emanate dal Parlamento, nella realtà i Consigli le sottopongano a valutazioni e decisioni di natura normativa, alterando il rapporto di delega e sottoponendolo ad una funzione del tutto contrastante con l'espressa dizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 121 della Costituzione, che recita: « Il presidente della giunta... dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle decisioni del Governo centrale ».

Vi è poi da stabilire quale sia la titolarità degli atti delegati e chi debba esercitare il controllo sugli atti regionali delegati. Anche sotto questo aspetto è da chiedersi: se si giungesse alla approvazione di leggi regionali su materie statali delegate, tali leggi sarebbero soggette agli stessi controlli previsti per le leggi regionali riguardanti le materie di cui all'articolo 117?

Quanto agli atti amministrativi delle Giunte regionali in esecuzione di funzioni statali delegate, la titolarità resta del delegante o passa al delegato? Quindi qual è il tipo dei controlli da applicare? Quelli previsti per gli atti propri delle Regioni, oppure quelli ai quali sono soggetti gli atti amministrativi statali? Quest'ultima soluzione comporterebbe grosse complicazioni.

Un breve cenno faccio anche alla normazione delegata. Anche qui, poichè la normazione — come la Costituzione prevede — sarà delegata nelle materie che non sono elencate nell'articolo 117, il controllo su questa normazione delegata spetterà con la solita procedura al Governo? In realtà si dovrebbe pensare che il controllo fosse riservato al Parlamento. È il Parlamento infatti che cede una parte delle sue funzioni normative alle Regioni, per meglio adattare localmen-

te la legislazione e renderla più adeguata alle necessità locali. Attraverso il consueto meccanismo di controllo sulle leggi regionali si affiderebbe invece al controllo del Governo ciò che appartiene alla sfera del Parlamento. Passando al problema dei consorzi (cui giustamente il professor Paladin ha lasciato intendere come si dovrebbe ricorrere con maggiore naturalezza, su una base di utilizzazione moderna di un concetto antico), questi consorzi dovrebbero essere studiati non tanto nel senso che abbiano a legare più Regioni tra loro, ma lo Stato e determinate Regioni. Ci sono precedenti: i consorzi di rimboschimento, per esempio che interessano lo Stato e le singole province, estendendosi ai comuni delle singole province.

Sulla questione degli enti nazionali, che in gran parte sono enti attuativi della volontà dello Stato, cioè enti strumentali, la regionalizzazione pura e semplice potrebbe mettere lo Stato nella condizione di dover creare altri e diversi strumenti centrali, come è accaduto col trasferimento alle Regioni degli enti strumentali operanti nel campo dell'addestramento professionale. Il Ministero del lavoro, subito dopo, ha costituito un istituto nazionale, che in qualche modo ha sostituito le strutture centrali degli enti regionalizzati, per garantirsi nel settore quella presenza che era scomparsa attraverso la distribuzione delle competenze dei precedenti istituti nazionali.

Sono d'accordo con il professor Paladin sul fatto che la figura del Commissario del Governo meriti di essere recuperata alle sue funzioni, che sono quelle di uno strumento operativo e di rappresentanza locale dello Stato, strumento che in qualche modo può avvicinare e raccordare lo Stato alle Regioni, e viceversa. Vi è però il problema della partecipazione dei Commissari del Governo al controllo sulle leggi regionali.

L'importante per le Regioni è prendere coscienza della loro posizione nell'ambito della vita dello Stato. Con gli attuali strumenti di decentramento e di controllo si era venuta a creare — inizialmente — una situazione psicologica per cui le Regioni ritenevano fa-

tale contrapporsi allo Stato per poter affermare la loro autonomia e indipendenza. Ora bisogna aiutare le Regioni a riportarsi verso una corretta interpretazione della loro posizione nell'ambito dello Stato: e lo si può fare nella misura in cui sapremo dare una sistemazione istituzionale anche ai rapporti con il Governo da un lato, con il Parlamento dall'altro.

La Regione deve inserirsi utilmente in questo rapporto. Sono anche io d'accordo che lo Stato non debba operare se non limitate e meditate attribuzioni dirette ai comuni, province ed altri enti locali nelle materie che invece l'articolo 117 della Costituzione affida alle Regioni. Ci sono limiti ben precisi nell'articolo 117, e ad essi ci si deve attenere. I comuni e le province, come enti tradizionali delle nostre strutture amministrative, non possono evidentemente essere ricondotti ad una dipendenza dalle Regioni: ma le Regioni devono poter operare una scelta razionale delle funzioni da delegare. Nel presente stato di cose, l'attesa dei comuni e delle province per la delega delle funzioni amministrative regionali va diventando sempre più impaziente: e, se non fosse per le difficoltà dell'attuale legge comunale e provinciale, comuni e province non avrebbero tutti i torti nell'essere sospettosi per il lungo passare del tempo.

Comunque, a parte ciò che le Regioni dovranno delegare ai comuni ed alle province, lo Stato può sempre provvedere alla valorizzazione degli enti locali: vi sono infatti molte materie non assegnate alle Regioni, in cui lo Stato può sempre decidere di attribuire nuovi compiti ai comuni e alle province.

T O R O S, *ministro per i problemi relativi alle Regioni.* Ho ritenuto doveroso chiedere la parola per ringraziare il professor Paladin che ho ascoltato attentamente. Desidero ringraziarlo, pubblicamente, per la collaborazione che dà al Ministro per le Regioni, e perchè presiede il gruppo di lavoro istituito presso i miei uffici per studiare i problemi della delega di funzioni regionali agli enti locali e predisporre proposte per le

conseguenti modifiche della legge comunale e provinciale.

Questa è una indagine conoscitiva, e giustamente in questa sede ci si limita a formulare delle domande. Io non voglio fare dichiarazioni specifiche, che del resto ho già fatto in questa Commissione quando il Presidente mi ha chiamato. Solo vorrei sottolineare, per quanto attiene al mio mandato governativo, che è quello di tenere i rapporti con le Regioni, l'importanza dell'articolo 1 del disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione, che riguarda il completamento del passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni. In proposito il professor Paladin ha espresso alcune valutazioni positive e alcune critiche. Qui siamo tutti adulti, e non solo per età: siamo in grado di capire le difficoltà superate per trovare un punto di incontro tra le diverse opinioni, non escluse, parliamo chiaro, le difficoltà derivanti da una certa concezione centralistica della vita dello Stato, che esiste ancora nel nostro Paese.

A me pare che con l'articolo 1 del disegno di legge 114 si sia fatto un passo avanti nell'attuazione dell'ordinamento regionale. Lo stesso articolo 1 può essere ancora ritoccato in Aula; perciò continuo ad ascoltare attentamente tutto quello che si dice, e naturalmente mi assumo l'impegno di fare presente tutto ciò laddove è opportuno che ciò si sappia.

Non entro nel merito delle altre importanti considerazioni che qui sono state fatte: importante, in particolare, è la questione della Presidenza del consiglio, che — come ha annunciato il Presidente del Consiglio nelle dichiarazioni programmatiche alle Camere — sarà risolta con apposita legge. Non dimentichiamo naturalmente, che, nella Presidenza del Consiglio, ci sono anche i Ministri senza portafoglio, che ne fanno parte integrante con particolari compiti di indirizzo.

Concludo rinnovando il ringraziamento al professor Paladin.

PALADIN. Sono io che a mia volta ringrazio il Ministro, tanto più che la presidenza di commissioni di questo genere è for-

male; chi lavora sono in effetti gli altri, e al Presidente vanno i meriti! Quanto al giudizio che il Ministro dà dell'articolo 1, io lo condivido. Il disegno di legge che ho in qualche punto esaminato mi sembra che sia non dico perfetto, ma frutto di uno sforzo di approfondimento che invece non si riscontra in altre parti del disegno di legge stesso. Se mi sono permesso di avanzare qualche critica, l'idea, scevra di presunzione, è che ciò possa servire per migliorarlo ulteriormente.

Rispondo, per quel che mi compete, molto rapidamente, nell'ordine in cui le varie questioni sono state poste.

Il senatore Modica notava giustamente come, prima di affrontare il problema della delega, bisogna porsi l'esigenza di completare il trasferimento delle funzioni regionali. Non sono certo di avviso diverso dal suo su questo punto. Solo credo opportuno rendersi conto che in questo momento, attuata con la delega che ha per oggetto il difficile riassetto delle amministrazioni centrale e periferica, tale opera di completamento non potrebbe essere condotta a fondo.

Tra le altre cose bisogna fare i conti in questo campo con la Corte costituzionale, che ha adottato delle posizioni molto restrittive: posizioni che essa è certo disposta a superare, ma nella misura in cui si operi una reale riforma del settore; ed io non so — ripeto — se questa sia la sede più adatta, anche se qualche passo in avanti potrà essere compiuto nella direzione auspicata.

L'onorevole Bressani teme a sua volta — giustamente — che le Regioni vengano poste in posizione di ausiliarità nei confronti dello Stato, e che un ricorso massiccio alla delega ex articolo 118 della Costituzione possa rientrare in questo generale disegno. È però evidente che tutto dipende dall'uso che verrà fatto di questo tipo di strumento, e dalla concezione che se ne adotterà. Non è la delega in sé che è pericolosa, tanto più che essa può essere prospettata in maniera assai lontana dalla visione tradizionale. È semmai pericolosa la mancanza di buona volontà di chi dispone della delega stessa. La delega alla quale penso io (sul piano — per esempio — normativo), non è la delega che

può aversi e che si è avuta alla luce della legge per la casa (da cui le Regioni sono state effettivamente poste in una posizione di ausiliarità), ma la delega che si è avuta nella legge sulle comunità montane.

Quanto poi ai rapporti Regioni-enti locali ha perfettamente ragione il presidente Oliva, quando afferma che quel che conta in questo campo, quel che è tipico della responsabilità regionale, è l'adozione di certe grandi decisioni per quel che concerne, specialmente, la programmazione. Per tutto il resto potrà aversi la subdelega. Ma, ripeto ancora, la delega non è in sé uno strumento pericoloso. A rigore si potrebbe abolire la stessa espressione e parlare di decentramento. Perché è vero che di delega si tratta nell'articolo 118 della Costituzione: ma anche la Corte costituzionale si è accorta in una recente decisione che, come vi è stato e può ancora esservi decentramento di funzioni statali di interesse locale a comuni e province, così nulla osta che al decentramento lo Stato ricorra anche nei confronti delle Regioni. Ma se si comincia a parlare di decentramento, allora chiaramente la posizione della Regione non è quella di un ente strumentale, ausiliario, neanche quando essa eserciti funzioni cosiddette delegate.

Nè sono da temere le conseguenze della delega sul piano finanziario. Gli stessi decreti di trasferimento, per quel che ricordo, non hanno previsto contabilità speciali nè finanziamenti speciali, ma hanno imputato tutto al fondo comune. Questo precedente può essere largamente seguito, appunto nell'intento di operare, piuttosto che deleghe tradizionalmente intese, un decentramento vero e proprio, contestuale al passaggio di funzioni normative, come già nel caso delle comunità montane.

Sul punto degli enti pluriregionali concordo pienamente con il presidente Oliva, quando faceva notare che qui non si tratta necessariamente di immaginare forme associative delle sole Regioni, ma che i consorzi, secondo il tipo di interesse da soddisfare, potranno benissimo coinvolgere anche lo Stato, da una parte, e dall'altra, auguriamoci, gli enti locali.

Più sentita mi pareva l'obiezione del Presidente relativa al rapporto che genericamente prospettavo tra Regione ed enti locali, soprattutto con riguardo all'idea che debba essere spezzato il filo diretto che oggi sussiste tra lo Stato e gli enti stessi. Su questa idea mi permetto di insistere, e vorrei molto rapidamente precisare in che cosa essa consista. In tutti i settori in cui si danno funzioni comunali e provinciali proprie, credo innanzitutto che si debba far ricorso alla delega a favore delle Regioni. Gli interessi che sono curati da comuni e province, a titolo di competenza propria, dovrebbero essere anche interessi regionali, in modo che si realizzi quel *continuum* tra Regioni, comuni e province, senza del quale non potrà aversi una programmazione omogenea dello sviluppo locale e neanche dell'assetto del territorio, che pure interessa tipicamente le funzioni regionali. Bisognerebbe poi proseguire su questa strada, anche nel senso di affidare tutti i controlli sugli enti locali alle Regioni, facendo ricorso alla delega, laddove l'articolo 130 non lo consente a titolo di competenza propria. Bisognerebbe ancora regionalizzare gli strumenti che oggi servono per il finanziamento degli enti locali. Non è pensabile, per esempio, che la Cassa depositi e prestiti rimanga un ente nazionale, mentre dovrebbe essere smembrata fra le Regioni. E, ancora, bisognerebbe seguire il suggerimento del Giannini, che sia delegato alle Regioni l'assetto delle strutture degli enti locali, sulla base di norme di principio stabilite con sufficiente precisione dal legislatore statale. È su questa linea che sta lavorando la Commissione cui si è riferito il ministro Toros, che ha per oggetto la riforma della legge comunale e provinciale, con riferimento ai comprensori tra enti locali. Può essere che questa sia una visione razionalistica, ma non mi sentirei di distaccarmi da essa in questo momento.

Per ciò che concerne i Ministeri, ho l'impressione che una delle ragioni per cui si ha tanta cura di parlare di divisioni, di direzioni, di sezioni, sta nel fatto che si continua a confondere i problemi attinenti allo stato del personale con quelli, molto più importanti,

che attengono al funzionamento delle strutture ministeriali. È abbastanza ovvio che le esigenze di adeguato trattamento del personale potrebbero essere soddisfatte anche adottando schemi vari. Quali schemi? — chiedeva il senatore Maffioletti —. Credo che in un disegno di questo genere bisognerebbe quanto meno perfezionare quella ripartizione dei Ministeri che affiora dal testo in esame: da un lato i Ministeri di stampo tradizionale, dall'altro i Ministeri di cui all'articolo 5, che andrebbero identificati dal legislatore stesso, perchè la riserva di legge *ex* articolo 95, nella parte concernente i Ministeri, è una riserva del Parlamento. È al Parlamento che devono essere affidate le scelte di fondo ed è il Parlamento che deve identificare le cerchie di interessi di spettanza dei singoli Ministeri. Direi che in questo disegno di legge neanche questa esigenza minima viene soddisfatta.

Nel testo in esame — scusatemi se lo critico continuamente — vi è infine carenza anche per quanto riguarda l'indirizzo e il coordinamento. In effetti se ne parla in due punti, ma in modo sccordinato. Vi è da una parte la Presidenza del Consiglio e vi sono poi gli uffici che dovrebbero provvedere in sede preparatoria, di studio, all'esercizio della funzione di coordinamento, nell'ambito delle singole strutture ministeriali. È evidente che bisogna collegare le due cose, e l'unico modo consiste nel non lasciare sola la Presidenza del Consiglio, a fronte degli uffici che per ciascun Ministero si occupano dell'indirizzo e del coordinamento, ma nel dotare la Presidenza stessa dei mezzi che le consentano di promuovere e unitariamente l'esercizio di tale funzione per conto di tutto il Governo.

P R E S I D E N T E . Rinnovo il ringraziamento al professor Paladin per la tanto ricca esperienza che ci ha portato, non solo di dottrina ma anche di sensibilità per questo particolare problema. Credo che faremo tutti tesoro di quanto egli ci ha detto, nel panorama generale che diventa sempre più complesso e da cui speriamo di cavare, prima o poi, qualche filo conduttore chiaro per tutti.

Mi pare che la Commissione sia orientata per l'audizione, a questo punto, del professor Bassanini. Do la parola, pertanto, al professor Bassanini.

B A S S A N I N I . Innanzitutto mi scuso con la Commissione perchè, a causa del doppio impegno — quello per cui sono qui e quello dell'insegnamento nell'università —, non ho potuto a dare un certo ordine alle riflessioni che vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione.

Non ho la pretesa di soffermarmi sul quadro dei problemi relativi all'organizzazione dello Stato, perchè questo quadro mi pare che sia emerso molto autorevolmente dai numerosi interventi compiuti in sedute precedenti a questa. Ho avuto modo, in particolare, di prendere visione degli interventi di Giannini, Benvenuti, Elia, ecc. Ci sono, invece, alcuni punti particolari sui quali mi sembra opportuno soffermarmi, anche perchè in parte discordo da osservazioni che qui sono state fatte. Dò per scontato, innanzitutto, che ci si debba muovere nei limiti del sistema costituzionale vigente, che in buona misura mi pare debba essere accolto come un dato non facilmente modificabile.

Ma questa premessa, a mio avviso, non limita le prospettive di innovazione rispetto alla situazione istituzionale attuale che il legislatore ha di fronte a sè, perchè il sistema costituzionale in materia di autonomie locali, intese in senso lato, non è così superato o invecchiato come qualcuno degli stessi autorevoli studiosi che sono intervenuti qui ha detto o ha lasciato capire. Mi pare, anzi, che questo sistema costituzionale sia ricco di virtualità positive e innovative. Tali virtualità non sono state finora realizzate semplicemente perchè il sistema costituzionale non è stato ancora attuato. Occorre infatti ancora — come hanno più volte dichiarato il Presidente del Consiglio e il Ministero per le Regioni — completare la fase costituente dell'ordinamento regionale. Ciò non soltanto con riferimento alle Regioni a statuto ordinario ma anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale; è noto infatti che molte norme di attuazione degli statuti speciali attendono ancora di essere ema-

nate, mentre altre, pur emanate diversi anni or sono, non sono ancora state attuate: è il caso, per esempio, del decreto del Presidente della Repubblica del '61 relativo al trasferimento alla Regione Siciliana dei beni demaniali dello Stato che non interessano la difesa nazionale o servizi di carattere nazionale; il decreto del '61 prevedeva una individuazione dei beni di competenza regionale da effettuarsi mediante appositi elenchi, che dovevano essere approvati entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica stesso. Viceversa, tale individuazione non è avvenuta, ed oggi accade di dover prendere in considerazione nuovi testi di norme di attuazione elaborati dalla Commissione paritetica, i quali tendono ad apportare un rimedio alla ricordata situazione di inadempienza; nonostante il grave ritardo così accumulato, capita ancora di dover affrontare ingiustificate resistenze, come quelle frapposte per esempio da amministrazioni che ritengono tutte le aree del demanio marittimo, comprese quelle concesse per uso balneare, tali da interessare la difesa nazionale o servizi di carattere nazionale, adducendo argomenti palesemente risibili; come quello per cui non sarebbe possibile il passaggio dallo Stato alla Regione Siciliana di nessuno dei beni del demanio marittimo, perchè le stesse spiagge destinate ad uso balneare, in fondo, interessano la difesa nazionale, in quanto vi si trovano i bagnini, che salvando la vita agli eventuali bagnanti in difficoltà, svolgono una funzione la quale, in quanto diretta alla tutela della vita umana, è sicuramente di « interesse nazionale ».

L'esempio mi pare significativo del tipo di mentalità e di resistenze che ancora si oppongono all'attuazione dell'ordinamento regionale.

Voi sapete, d'altronde, per restare a questo esempio dei beni demaniali, che non soltanto le norme di attuazione degli statuti speciali in materia non sono state ancora attuate, ma non sono stati completamente attuati gli stessi decreti delegati concernenti il passaggio di beni demaniali dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, in particolare nel campo del demanio forestale, l'attuazione dei

decreti delegati è ancora molto arretrata ed ha suscitato una serie di controversie tra Regioni e Ministero dell'Agricoltura.

Più in generale, mi pare che il discorso sull'attuazione del sistema costituzionale debba rimuovere quello che, a mio parere, è un errore od un equivoco che è emerso frequentemente anche nel corso di questa indagine conoscitiva, scorrendone i resoconti. Si tratta della opinione per cui l'articolo 117 della Costituzione contenebbe un elenco casuale di funzioni regionali, che costituirebbe sostanzialmente una pagina bianca, donde la necessità di rivedere la Costituzione oppure di porre mano a strumenti di integrazione ulteriore delle competenze regionali che la Costituzione prevede, come quello della delega. Certo il quadro costituzionale non è esente da incertezze o lacune. Lo stesso fatto che la Costituente abbia previsto la delega di funzioni, l'attribuzione di funzioni legislative di attuazione, la stessa possibilità forse implicita — ma io ne dubito — di attribuzione di funzioni amministrative in forma diversa dalla delega, rivela la convinzione del costituente stesso di non avere fatto un discorso approfondito e complesso delle competenze da accorpate a livelli regionali sottraendone la competenza dell'apparato centrale dello Stato. Può essere giustificata sotto questo profilo, l'impressione di qualche casualità nell'elencazione contenuta nell'articolo 117.

Tuttavia mi pare che parlare di una casualità pura e semplice porti sostanzialmente a svalutare quello che è il quadro costituzionale da cui emerge in qualche misura un ruolo istituzionale della Regione nel nostro sistema di Governo. Ricordando a questo proposito la naturale connessione che esiste tra l'articolo 117 e il terzo comma dell'articolo 118, le Regioni ne emergono come centri di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento, quindi in una parola come enti di Governo, per quanto attiene, almeno, a tre importanti settori, a ciascuno dei quali si ricollegano una serie di attribuzioni regionali: si tratta dell'assetto del territorio (cui si ricollegano le competenze in materia di urbanistica, foreste, trasporti locali, viabilità e lavori pubblici locali), dei servizi so-

ciali (cui si ricollegano le competenze in materia di sanità, assistenza sociale, istruzione professionale, assistenza scolastica, trasporti locali e navigazione interna, viabilità e lavori pubblici locali, musei e biblioteche locali), delle attività produttive più strettamente legate al territorio e alle caratteristiche peculiari della collettività regionale (cui si ricollegano le competenze in materia di agricoltura, turismo e industria alberghiera, artigianato, fiere e mercati, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia e pesca). La stessa Costituzione d'altra parte prevede, con i capoversi degli articoli 117 e 118, gli strumenti idonei a completare armonicamente il quadro delle competenze regionali, così da ricostruire in capo alle Regioni, al di là delle stesse lacune dell'elenco contenuto nell'articolo 117, la pienezza delle competenze concernenti il governo del territorio, i servizi sociali, l'economia locale. Questo disegno costituzionale, proprio perchè non inesistente e non casuale, dovrebbe ispirare l'attività di attuazione dell'ordinamento regionale affidata al Parlamento mediante le leggi sul trasferimento delle funzioni, le leggi cornice, le leggi di delegazione di funzioni amministrative, e infine le leggi di adeguamento della legislazione statale alle esigenze delle autonomie locali e regionali (delle quali parla la nona disposizione transitoria della Costituzione)

Di qui, nascono una serie di problemi su cui vorrei soffermarmi brevemente, per gli aspetti che non sono stati già completamente esauriti dagli interventi precedenti.

Un gruppo di problemi riguarda la legislazione delle Regioni in relazione ai poteri esercitati dallo Stato. Ora, per quanto riguarda la legislazione regionale, vorrei sottolineare innanzitutto che nel sistema costituzionale, come chiunque può accertare semplicemente leggendo il titolo 5° della parte II della Costituzione, emerge in primo piano l'attività legislativa delle Regioni, fino al punto che vi si afferma — all'articolo 118 — che l'attività amministrativa delle Regioni dovrebbe normalmente essere svolta non già direttamente dalle Regioni stesse ma dagli Enti Locali sub-regionali, a ciò delegati dalle Regioni, o per mezzo dei loro uffici. La Regio-

ne è dunque essenzialmente ente di Governo, si caratterizza soprattutto come ente di legislazione, e non — come vorrebbero taluni — come organismo di amministrazione secondo una visione delle funzioni e dei compiti della regione che ha del resto precedenti lontani, e che coincide con tendenze presenti in ordinamenti stranieri.

Certo, può essere vero che certe interpretazioni estensive dell'autonomia politica delle Regioni come autonomia legislativa, pur prevalenti ancora in dottrina, devono essere considerate eccessive e piuttosto irrealistiche, finendo col delineare della potestà di scelta del legislatore regionale un concetto mitico, per nulla compatibile con i molteplici condizionamenti che, in parte già previsti in Costituzione, essa comunque incontra nell'esplicazione concreta, per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale, dell'assetto della finanza regionale e dei concreti rapporti politici instauratisi in fatto tra Regioni e Stato. E può essere vero, per altro verso, che il principio di decentramento delle funzioni amministrative regionali alle province e ai comuni, posto dall'articolo 118 della Costituzione, e ispirato ad una concezione della Regione come ente di legislazione, indirizzo, coordinamento e programmazione, incontri nella realtà, e soprattutto in mancanza di una riforma della legge provinciale e comunale, difficoltà tali da rischiare di restare quasi soltanto sulla carta, non impedendo affatto l'assunzione diretta da parte delle Regioni di funzioni di amministrazione operativa diretta.

Tutto ciò non giustifica tuttavia una rinuncia all'autonomia legislativa regionale quasi che la regione possa trovare nell'attività amministrativa una ragione sufficiente alla sua esistenza.

Ciò non sarebbe solo in contrasto con il principio posto dall'ultimo comma dell'articolo 118 Costituzionale e con un efficiente e articolato assetto del governo locale, ma sarebbe anche di assai ardua attuazione in concreto, dato lo stretto legame esistente tra attività legislativa (inclusa in essa la disciplina dell'attività amministrativa) e amministrazione operativa, se non si vuole che la attività amministrativa regionale si riduca,

come spesso è accaduto per le Regioni a statuto speciale, ad una serie di interventi non sostitutivi, ma integrativi ed aggiuntivi a quelli statali, con duplicazioni e sprechi di risorse, sovrapposizione confusione di competenze.

È evidente del resto che la rinuncia all'autonomia legislativa, proprio perchè spingerebbe le Regioni a cercarne un compenso dal lato dell'esercizio diretto di funzioni di amministrazione attiva, non potrebbe che causare tensioni e incomprensioni con degli enti locali minori, nei quali l'articolo 118 della Costituzione e molte disposizioni degli statuti regionali hanno creato la giusta aspettativa di essere investiti per delega dell'esercizio di molte funzioni amministrative regionali, e i quali oggi appaiono — a torto o a ragione — assai preoccupati del pericolo che la riforma regionale, anzichè rompere con il cronico vizio centralistico che in Italia ha sempre compresso le autonomie locali, si limiti a giustapporre al centralismo statale un nuovo centralismo regionale, così che un nuovo padrone venga ad aggiungersi all'antico.

Non può negarsi, del resto, che nel disegno di legge costituzionale, la riforma regionale appare come il momento di innesco di un processo di riordinamento e redistribuzione delle funzioni tra centro e periferia che non si ferma al livello delle Regioni, ma scende, attraverso le Regioni, a livelli inferiori, investendo tutto il sistema del governo locale sub-regionale. Ora, se le Regioni dovessero scaricare le loro aspirazioni di autonomia nell'attività di gestione amministrativa, o di amministrazione operativa, gli Enti locali vedrebbero disattesa una aspettativa che è fondata sulla Costituzione stessa e in essa si legittima.

D'altra parte mi pare innegabile che la riforma regionale sia stata concepita anche per realizzare un decentramento della legislazione. Un decentramento nella legislazione particolarmente necessario — vado, naturalmente, per grandissime linee — in un ordinamento come il nostro, nel quale la legislazione in senso formale copre molto spazio, direi più spazio di quanto non avvenga in ordinamenti

di altri Paesi che pure hanno dimensioni e, quindi, problemi dell'entità del nostro.

È vero che la legislazione regionale si è dimostrata tuttavia, finora, per lo più ripetitiva dei modelli statali, e, comunque poco innovativa. Ma il primo motivo di questa carenza, prescindendo da cause tutto sommato secondarie, connesse alla maggiore o minore efficienza e fantasia riformatrice delle classi dirigenti regionali, mi pare sia da ricercarsi nell'assenza della legislazione statale di principio. Uso questo termine — impiegato peraltro usualmente da alcuni membri di questa Commissione — a ragion veduta, in luogo di legislazione quadro o cornice, perchè questo ultimo termine non rispecchia esattamente il contenuto delle leggi di cui alla prima parte dell'articolo 117 della Costituzione. Si tratta, infatti, di leggi che hanno, testualmente, il compito di stabilire i principi fondamentali che le leggi regionali dovranno rispettare. Ora, l'articolo 17 della legge 281 ha eliminato — a mio avviso opportunamente — il vincolo di successione temporale tra legislazione di principio e legislazione regionale. Questo vincolo, contenuto nella legge n. 62 del 1953, condizionava l'esercizio della potestà legislativa regionale alla previa emanazione delle leggi di principio. Ma l'articolo 17 non ha solo consentito l'esercizio della potestà legislativa regionale anche in assenza di leggi di principio, ha anche stabilito — come è noto — che la legislazione regionale deve rispettare i principi della legislazione statale quali si desumono dalle leggi vigenti.

Ma con ciò il legislatore regionale si trova a non avere in pratica, neanche nella legislazione di dettaglio, gli stessi poteri che fino ad ora spettavano al legislatore statale. Fino alla data di emanazione dei decreti sul trasferimento delle funzioni, e dunque fino al gennaio 1972, il legislatore statale aveva competenza per i principi e per le disposizioni di dettaglio. Avendo competenza anche per la legislazione di principio, il legislatore statale poteva adottare disposizioni di dettaglio in deroga ai principi. Il legislatore regionale viceversa non può adottare disposizioni di dettaglio in deroga ai principi della legislazione statale vigente. Il problema è rilevante, poichè questo tipo di intervento legislativo è

stato in passato ed era fino ad ora assai frequente, anche perchè singolarmente adatto alle condizioni del nostro sistema politico. Molto spesso il legislatore statale ha operato in questo modo, mancando maggioranze politiche sufficientemente ampie e omogenee per riformare *ab imis* i principi della legislazione disciplinare un settore o una materia (cosa che avrebbe significato fare una « grande riforma »); ha cioè tacitamente derogato ai principi vigenti in un settore dell'ordinamento, dettando norme di dettaglio ispirate a principi nuovi, sulle quali era più facile raccogliere una maggioranza parlamentare che non nell'ipotesi di un progetto di legge che prevedesse una generale e definitiva sostituzione di principi nuovi ai principi che reggevano fino ad allora (e tuttora reggono in quanto e nella misura in cui non sia intervenuta una norma di deroga) la disciplina della materia. È così che il legislatore statale ha provveduto talora ad adeguare settori dell'ordinamento a nuove esigenze, lasciando tuttavia in vita complessi di principi non solo risalenti a molti decenni fa, ma anche ritenuti, per concorde opinione della maggioranza delle forze politiche, ormai obsoleti e superati: si pensi alla legislazione in materia di assistenza e alla stessa legislazione urbanistica.

Ora, al legislatore statale succede il legislatore regionale, limitatamente alla legislazione di dettaglio; ma il legislatore regionale, a differenza del legislatore statale, non può, legiferando nel dettaglio, derogare ai principi della legislazione statale, e deve dunque adeguarsi proprio ai principi ritenuti superati dallo stesso legislatore statale, che se ne era, spesso ripetutamente, discostato nella legislazione di dettaglio. Il legislatore regionale si trova dunque nell'incomoda alternativa tra la rinuncia ad una legislazione autonoma propria (rinuncia che consentirebbe la permanenza dell'efficacia sul territorio regionale della normativa statale di dettaglio più moderna), ovvero un intervento legislativo regionale inevitabilmente costretto a dare attuazione a principi obsoleti, segnando un momento di involuzione nella legislazione. È vero che il vincolo al rispetto dei principi fondamentali « quali si desumono dalle leggi

vigenti » (art. 17 della legge sulla finanza regionale) potrebbe venire interpretato in modo da escludere un riferimento a principi obsoleti, laddove la frequenza delle deroghe apportate ai vecchi principi dalla più recente legislazione statale di dettaglio possa far ritenere come avvenuta, al di là del formale rapporto tra principio e norma di deroga, la sostituzione ai vecchi principi di principi nuovi, desumibili dalla stessa legislazione di dettaglio. Ma a parte che la prevalenza (sui vecchi principi) dei principi più attuali desumibili dalla recente legislazione di dettaglio sarebbe rimessa a giudizi tutto sommato improbabili della Corte costituzionale, il problema qui accennato sussisterebbe pur sempre per il futuro.

Anche ammettendo infatti che il legislatore regionale non sia tenuto ad uniformarsi ai principi fondamentali di una legislazione obsoleta, ma possa attenersi ai più moderni principi ricavabili dalla più recente legislazione statale di dettaglio, resta pur sempre vero che anche questi ultimi principi, col trascorrere del tempo e col mutare della situazioni di fatto e degli indirizzi politici, possono divenire obsoleti o superati, e talora già in parte appaiono tali. Mentre il legislatore statale, legiferando nel dettaglio, poteva discostarsene, il legislatore regionale viceversa è tenuto ad uniformarvisi, cosicché la legislazione regionale appare priva di ogni capacità di innovazione.

Si potrebbe obiettare che, in fondo, tutto ciò non è che la conseguenza naturale ed inevitabile del sistema di ripartizione delle competenze legislative adottato dalla Costituzione, col riservare allo Stato la legislazione di principio e alle regioni la legislazione di dettaglio. E che, d'altra parte, il potere di prevedere deroghe ai principi fondamentali appartiene anch'esso alla potestà legislativa di principio, quanto meno nel senso che spetta al legislatore di principio autorizzare il legislatore di dettaglio, in certi casi ed entro certi limiti (ed eventualmente secondo certi criteri), ad adottare disposizioni in deroga ai principi fondamentali. È dunque pur sempre il Parlamento, che (in passato, tacitamente, oggi espressamente, data la distinzione tra la legislazione di principio e la le-

gislazione di dettaglio) decide se e quando ed in che limiti tali deroghe possono essere introdotte.

Ma il sistema costituzionale è stato sostanzialmente modificato dall'articolo 17 della legge sulla finanza regionale. A leggere l'articolo 117 della Costituzione, nel suo tenore testuale e alla luce dei lavori preparatori — se ne ricava chiaramente che i principi che vincolano la legislazione regionale non sono quelli desumibili per via di interpretazione dalla legislazione vigente, ma quelli posti dal Parlamento in apposite leggi; il Parlamento è investito cioè di una fondamentale funzione di indirizzo della legislazione regionale, che esso deve esercitare continuamente, approvando leggi cornice, e costantemente intervenendo ad adeguarle alle nuove esigenze e situazioni prospettate dalle Regioni: ciò, anche, eventualmente, ridimensionando la portata o l'efficacia dei principi in precedenza dettati, consentendo cioè alle Regioni di apportarvi deroghe entro certi limiti ed in certe direzioni.

Quali siano, tra i principi della legislazione statale del settore, quelli qualificabili come « fondamentali », tali da dover essere unitariamente osservati da tutte le Regioni, è frutto di scelta essenzialmente politica, perchè implica una valutazione comparativa tra gli interessi unitari della collettività nazionale (tali da richiedere una disciplina uniforme e inderogabile) e le esigenze dell'autonomia locale, che impongono regolamentazioni diversificate, in relazione alle peculiari esigenze delle singole Regioni, e alle scelte politiche compiute autonomamente dalle collettività regionali. Tale valutazione politica è ora affidata alla Corte costituzionale, in forza dell'articolo 17 della legge sulla finanza regionale.

Ma tale soluzione non appare soddisfacente perchè sostituisce un organo non politico, come è la Corte costituzionale, al Parlamento, che, in quanto organo politico, è in grado di valutare in termini appunto politici le esigenze di differenziazione e di autonomia delle singole Regioni, comparandole con le esigenze di disciplina uniforme a tutela degli interessi unitari della collettività nazionale.

Viceversa la Corte costituzionale non è organo attrezzato a compiere valutazioni politiche, nè la sua composizione garantisce una equa valutazione delle contrapposte esigenze dall'autonomia nei confronti delle esigenze di tutela degli interessi unitari. Si può dire, anzi, che la attuale composizione della Corte la renda particolarmente idonea a interpretare gli interessi unitari, ma forse non altrettanto idonea ad avvertire le istanze di differenziazione della legislazione regionale, in relazione alle peculiarità proprie di ciascuna regione.

D'altra parte, anche qualora la Corte costituzionale dimostrasse un'adeguata sensibilità per le esigenze dell'autonomia, essa si muoverebbe pur sempre all'interno di una legislazione di settore, che — come ho cercato di sottolineare poco fa — fa capo a principi che il legislatore parlamentare ha già qualificato come invecchiati e superati, tanto da derogarvi nella legislazione specifica.

Mi pare che tutto ciò dimostri come la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni pensata dal Costituente esiga che il Parlamento si attivi, cioè che il Parlamento approvi e aggiorni le leggi di principio senza le quali tutto il sistema di legislazione decentrata rischia di non poter funzionare. Vi è una sola alternativa possibile, che muove da una rigorosa e letterale interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione, in forza della quale i principi fondamentali vincolanti la legislazione regionale e debbono comunque essere esplicitati in apposite leggi di principio, in mancanza delle quali si dovrebbe ritenere che il legislatore statale consenta alle Regioni di legiferare nel dettaglio, senza vincoli di sorta, intendendo cioè l'assenza di leggi di principio in una determinata materia come volontà del legislatore statale di non stabilire principi nella materia stessa nel presupposto che in essa, al momento, non si siano rivelate esigenze di inquadramento della legislazione regionale in principi uniformi.

Una interpretazione di questo tipo appare conforme non solo alla lettera dell'articolo 117, ma al disposto della nona disposizione transitoria, che il costituente dettò con riferimento anche a leggi diverse dalle leggi di

principio (le leggi di adeguamento di cui ha parlato Pototschnig), ma pensando innanzitutto alle leggi di principio, come risulta chiaramente dai lavori preparatori, e in specie da alcuni interventi di Tosato, dai quali si ricava che nel termine triennale posto dalla nona disposizione transitoria il legislatore statale avrebbe dovuto identificare i settori o le materie nelle quali ritenesse necessario determinare principi vincolanti per la legislazione regionale: fermo restando la potestà del legislatore di intervenire successivamente per determinare analoghi principi, era implicito che negli altri settori o materie, le regioni dovevano ritenersi libere di legiferare entro i limiti generali imposti ad ogni tipo di potestà legislativa regionale, così come il sistema costituzionale prevede per la legislazione esclusiva delle regioni a statuto speciale.

Respinta questa interpretazione — che era stata parzialmente accolta dal secondo comma dell'articolo 9 della legge Scelba, poi abrogato dall'articolo 17 della legge 281 — esiste comunque il problema di attivare il meccanismo previsto dalla Costituzione attraverso l'emanazione di leggi-principio che in primo luogo liberino il campo dalla congerie di principi obsoleti e superati che paralizzano ogni potenzialità innovatrice della legislazione regionale.

Non è dunque possibile attuare la riforma regionale senza le leggi cornice. Il rifiuto di procedere su questa strada — quali che ne siano le difficoltà pratiche — nasce da una insufficiente avvertenza dei problemi derivanti dalla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regione adottata dalla Costituzione e finirebbe con l'incastare le Regioni in un sistema nel quale ad esse sarebbe imputata l'intera responsabilità politica della gestione di settori materiali, in relazione ai quali sarebbe peraltro ad esse preclusa ogni possibilità di agire con capacità di innovazione o comunque attuando principi adeguati alle esigenze di una società in rapida trasformazione.

Ma una seconda conclusione va sottolineata; la necessità di attivare rapporti istituzionali costanti ed efficienti tra Parlamento e Regioni. Essa emerge da una riflessione

su ciò che è mutato, in seguito all'attuazione delle Regioni, nello svolgersi in concreto dell'attività legislativa nelle materie di competenza regionale. Fino a che restava al Parlamento sia la competenza legislativa di principio che quella di dettaglio, il Parlamento riceveva uno stimolo essenziale per l'adeguamento della legislazione dal rapporto corrente, attraverso il Governo, tra le Camere e l'amministrazione centrale. L'iniziativa legislativa del Governo, evidentemente, non esauriva l'arco di espressione dell'iniziativa legislativa, ma permetteva di trasferire sul piano delle necessarie innovazioni legislative le esigenze di adeguamento che si avvertivano soprattutto nel momento della attuazione in via amministrativa della legislazione vigente.

In altri termini, fino al gennaio 1972, la maggior spinta a favore di una legislazione innovativa nei confronti dei principi della legislazione vigente proveniva dalla stessa amministrazione statale, dalle esigenze di adeguamento della legislazione rilevate nello svolgimento dell'attività amministrativa, e dalla stessa responsabilità politica gravante sugli organi dell'esecutivo statale per l'amministrazione del settore in questione. Dalla amministrazione veniva per lo più prospettata la necessità di un nuovo intervento legislativo (se non veniva addirittura approntato dall'amministrazione il testo stesso del disegno di legge); il governo, responsabile dell'attuazione dell'indirizzo politico anche nei settori materiali oggi di competenza delle Regioni, assumeva l'iniziativa delle leggi necessarie ad adeguare la legislazione statale alle nuove esigenze maturate nel settore materiale stesso. Ora, non solo la competenza legislativa di dettaglio, ma anche la competenza amministrativa, nei settori materiali elencati nell'articolo 117 della Costituzione, è passata alle Regioni, e così la responsabilità della politica svolta nei settori medesimi (nella misura dell'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative; ma le limitazioni di competenza introdotte dalla normazione di trasferimento rischiano di essere difficilmente avvertite dall'opinione pubblica e rischiano quindi di non giocare a scarico della responsabilità politica delle Regioni, cui fi-

niranno ad essere imputate anche le azioni o le omissioni in realtà dovute agli interventi o all'inerzia di organi dello Stato).

A questo punto, non sono più l'amministrazione statale e il Governo (ai quali non fanno più capo le attività amministrative e la responsabilità politica per i settori materiali in questione) che saranno indotti a promuovere l'adeguamento della legislazione attraverso un mutamento dei principi o quanto meno attraverso una legislazione di dettaglio in deroga ai principi. L'iniziativa e la pressione in tal senso non possono venire ormai che dalle Regioni, nel senso di proporre una nuova legislazione di principio o un'autorizzazione a derogare a certi principi nella legislazione regionale di dettaglio (autorizzazione che tecnicamente verrebbe pure a configurarsi come una legge-cornice).

Ma, perchè l'iniziativa delle Regioni nei confronti del Parlamento statale abbia la stessa pratica efficacia, occorre che le Regioni dispongano di canali altrettanto efficienti di quelli di cui dispone l'amministrazione statale (ed il Governo della Repubblica) nei confronti delle Camere e dei loro organi interni.

Senza di questo, è poco probabile che alle Regioni riesca di ottenere quel rapido adeguamento dei principi della legislazione vigente, che appare viceversa necessario onde consentire al nuovo sistema fondato sulla separazione tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio di funzionare in modo soddisfacente, o comunque di funzionare in modo non meno innovativo del sistema fondato sull'unificazione in capo al Parlamento della legislazione di principio e di quella di dettaglio.

Altrimenti, tutta la legislazione nei settori materiali elencati dall'articolo 117 della Costituzione rischia di avviarsi alla paralisi, o comunque di essere condannata a livelli di innovazione e ad una capacità di adeguamento alle esigenze nuove maturate nella realtà sociale ancora inferiori a quelli pur già insoddisfacenti, assicurati dal sistema di produzione legislativa fino ad ora esistente.

Da una parte, occorre dunque che il Parlamento si assuma l'onere della legislazione di principio, con la quale provvedere ad un

primo, iniziale adeguamento del complesso dei principi della legislazione vigente, e con la quale porsi, anche visibilmente, come titolare della responsabilità politica per il successivo adeguamento delle stesse leggi-cornice al mutare delle situazioni; d'altra parte, occorre attivare intensi rapporti tra il Parlamento e gli effettivi « gestori » delle attività disciplinate dalla legislazione di principio (Regioni, Province e Comuni), rapporti senza dei quali risulterebbe pressochè impossibile assolvere tempestivamente ed opportunamente al compito di mantenere al passo con i tempi il complesso della legislazione di principio.

Sotto il profilo considerato, occorre considerare quale sia la sede più opportuna di rapporto tra Parlamento e Regioni. Si tratta di esercitare non solo una generica funzione di stimolo e promozione della legislazione di principio e della legislazione di adeguamento — per la quale appare più idonea la Commissione parlamentare per le questioni regionali, opportunamente rafforzata nei suoi poteri e nei suoi strumenti tecnico-organizzativi —, ma una costante e penetrante funzione di vaglio e di filtro sulla legislazione statale nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, materie nelle quali lo Stato dovrebbe ormai operare esclusivamente con leggi di principio. A questo scopo, probabilmente, sarebbe opportuno un rafforzamento della funzione consultiva delle Commissioni affari costituzionali (magari accentuando la tendenza a riunire in capo ai medesimi parlamentari le funzioni di commissari delle Commissioni affari costituzionali e di Commissari della Commissione per le questioni regionali); ferma restando la attribuzione al parere della Commissione affari costituzionali (sulla compatibilità di un disegno di legge con i principi costituzionali in materia di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni) dell'effetto devolutivo previsto dall'articolo 93 del regolamento della Camera e dell'articolo 40 del Regolamento del Senato, potrebbe risultare comunque opportuno prevedere che, in questi casi, all'esame in sede referente procedano in comune la Commissione di merito e la Commissione affari costituzionali: dovrebbe essere possibile, così, sensibilizzare

al problema le Commissioni di merito, che non sempre avvertono (anche per le incertezze dei decreti di trasferimento) di trovarsi in presenza di materia ormai devoluta alla competenza regionale, col conseguente vincolo della legge statale a stabilire soltanto norme di principio.

In ogni caso non appare soddisfacente la situazione attuale, nella quale troppo spesso, non approvandosi leggi di principio, la legislazione statale oscilla tra un tipo di legislazione meramente finanziaria (tipo piano zootecnico), che contiene condizionamenti sottili dell'autonomia regionale attraverso vincoli di destinazione delle risorse a determinati tipi di interventi, ed una legislazione di dettaglio che ignora le competenze delle Regioni (così, per esempio, nel caso del disegno di legge originario sul finanziamento degli enti di sviluppo, del disegno di legge sull'attuazione delle norme comunitarie in materia di agricoltura, del disegno di legge sul personale sanitario ospedaliero). Potrebbe obiettarsi che, spesso, sono innanzitutto i disegni di legge governativi a rivelare impostazioni oscillanti tra i due sistemi accennati. Non è un segreto, tuttavia, ed anzi è stato più volte ricordato tanto dalla dottrina giuridica quanto dalla stampa quotidiana, che la stessa attività di *drafting* legislativo risente della contrapposizione tra amministrazioni di indirizzo preoccupate di far salve le competenze regionali (così, per esempio, il Ministero per le Regioni, l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio e quello del Ministero del bilancio), e amministrazioni di settore, preoccupate, talora, di recuperare le competenze passate alle Regioni con i decreti del 1972: contrapposizione emersa pubblicamente nelle travagliate vicende dell'elaborazione dei disegni di legge sulla zootecnia, sull'attuazione delle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura, sull'edilizia residenziale pubblica.

Occorre ora affrontare il problema della legislazione regionale sotto un altro profilo non meno rilevante, quello attinente ai problemi del controllo sulle leggi regionali; in proposito, si deve tener conto di quanto si è osservato in relazione ai rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale.

In assenza di leggi di principio e accolta una interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione con la quale si vincola la legislazione regionale ai principi della legislazione statale vigente quale di fatto è — e quindi ai principi di una legislazione emanata in un tempo in cui le Regioni non esistevano — l'attività di controllo sulle leggi incontra difficoltà estreme, nella misura in cui, come si è rilevato, l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione non può farsi che mediante una serie di scelte che in ultima analisi sono scelte politiche. Ciò nonostante, a me pare che si possa rilevare — non è una opinione personale, ma una valutazione che credo acquisita dagli studiosi che seguono costantemente l'evolversi dei problemi regionali — un certo mutamento del segno, del significato del controllo governativo sulle leggi regionali, dal momento in cui si è con più chiarezza avvertito il carattere essenzialmente politico implicito in ogni valutazione relativa alla identificazione dei principi fondamentali. Nel momento, cioè, in cui si è passati da una gestione puramente burocratica a una gestione di tipo politico del controllo sulle leggi, conformemente alla natura di una attività che, in assenza (si badi!) delle leggi cornice, si sostanzia in valutazioni larghissimamente discrezionali circa l'identificazione dei « principi fondamentali » nell'ambito delle farraginose legislazioni di settori.

È evidente che valutazioni siffatte, nella misura in cui si rivelino inevitabili (in assenza di leggi di principio), non possono che essere compiute dal Governo sotto il controllo delle Camere. Ciò e del resto stabilito dalla Costituzione, che attribuisce al Governo la competenza a deliberare il rinvio a nuovo esame delle leggi regionali: per costante giurisprudenza costituzionale, l'organo competente è il Consiglio dei ministri (anche allorchè la Corte ha ammesso l'eccezionale competenza del Presidente del Consiglio ad impugnare la legge regionale rinviata e riapprovata, salva ratifica a posteriori del Consiglio, lo ha fatto nel presupposto che si trattasse comunque di una legge in precedenza rinviata con decisione collegiale).

Di fatto il momento decisivo nel controllo governativo sulle leggi è quello precedente la decisione collegiale, allorchè si decide se la legge possa aver corso o se invece ne debba essere proposto il rinvio (solo in quest'ultimo caso ne è investito il Consiglio dei ministri, che per lo più funziona da mero organo di registrazione). È in relazione a questo momento decisionale, che la prassi degli ultimi mesi è venuta evolvendo, in sintonia col carattere essenzialmente politico del controllo sulle leggi: si è passati così da una gestione meramente burocratica del controllo (solo formalmente culminante in provvedimenti del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) ad una di tipo politico quale del resto richiesta dalle scelte che il controllo stesso implica.

Di fatto, la fase istruttoria del controllo sulle leggi regionali si svolge con la distribuzione del testo della legge regionale fra tutti i Ministeri interessati (sempre fra i Ministeri cosiddetti di indirizzo che a questo fine, sono i tre Ministeri finanziari e il Ministero dell'interno), i quali fanno pervenire i loro pareri e i loro rilievi all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio.

Fino a qualche tempo fa, il procedimento di controllo si fermava sostanzialmente a questo punto, in quanto era lo stesso Ufficio Regioni, sia pure con la firma del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Segretario del Consiglio dei ministri, che definiva e comunicava ai Commissari del Governo le determinazioni del Governo, imputate formalmente per lo più al Consiglio dei ministri.

Nell'evoluzione più recente, viceversa, della decisione politica che conclude l'istruttoria sulla legge regionale, è stato investito il Ministro per i problemi relativi alle Regioni, che, nei primi tempi, invece, si occupava esclusivamente della preparazione degli atti di legislazione statale e di coordinamento amministrativo nei confronti delle Regioni.

In che cosa consiste questa decisione politica? Sostanzialmente nella possibilità di decidere se autorizzare direttamente i Commissari del Governo a dare corso, cioè ad

apporre il visto alla legge regionale, ovvero se investirne il Consiglio dei ministri, profilandosi la sussistenza di motivi per un eventuale rinvio a nuovo esame della legge stessa. È chiaro dunque che è al Ministro senza portafoglio per i problemi relativi alle Regioni che spetta, attualmente, un primo decisivo vaglio di legittimità e di merito sulla legge regionale, che può condurre alla approvazione governativa della medesima senza ulteriore intervento del Consiglio dei ministri.

Resta fermo, naturalmente, che la decisione sul rinvio è per lo più formalmente rimessa e comunque imputata al Consiglio dei ministri. Ora, dato il carico di funzioni e di competenze che fanno capo sostanzialmente al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Segretario del Consiglio dei ministri, la prassi precedente comportava, in sostanza, l'affidamento della decisione politica a livelli ed organi burocratici, la cui attività, oggi, viene viceversa a culminare nella decisione di un organo politicamente responsabile, qual è il Ministro.

È oggi generalmente riconosciuto dalle Regioni (e da tutte le Regioni, indipendentemente dagli orientamenti politici delle varie maggioranze, costituite secondo formule politiche analoghe o totalmente diverse da quelle del Governo nazionale) che il mutamento di sistema or ora accennato ha conseguito risultati positivi, smorzando molte contrapposizioni e attenuando molti contrasti, anche se persistono difficoltà, occasioni di polemica e contrapposizioni di indirizzi, in qualche misura forse inevitabili (e in qualche misura, certo, da riferire alla mancata attuazione del meccanismo costituzionale basato sulle leggi di principio).

Tra l'altro, il nuovo sistema ha consentito di istituire qualche forma, preliminare e iniziale, di contraddittorio e quindi di dialogo tra Regioni e Stato; in una visione non formalistica, ma più attenta alla sostanza politica dei rapporti, il Ministro per le Regioni ha la possibilità di sentire, almeno nei casi più delicati, i Presidenti delle Regioni e gli Amministratori regionali raccogliendone le indicazioni e le valutazioni sui problemi che si presentano in relazione al-

l'approvazione o al rinvio di una legge regionale.

Qual è la giustificazione costituzionale di questo tipo di impostazione? La stessa Costituzione attribuisce il potere di opposizione alle leggi regionali al Consiglio dei ministri, quindi all'organo collegiale di Governo che è organo politico per eccellenza, anche se, data l'organizzazione attuale dell'Esecutivo in Italia, esso rappresenta spesso un organo di registrazione di decisioni assunte altrove (e dunque, nella sostanza, l'attribuzione formale di una funzione al Consiglio dei ministri non è ancora sufficiente a garantire l'attribuzione del potere di decisione sostanziale ad un soggetto politico anzichè ad un soggetto burocratico).

Ma occorre innanzitutto tener conto del fatto (che già cercavo di sottolineare prima) che il vincolo principale, il vincolo quantitativamente preminente che la legislazione regionale incontra, almeno nel caso della legislazione regionale concorrente o ripartita, è quello del rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, è dunque un vincolo che si traduce, nell'attività di controllo, essenzialmente in scelte politiche attraverso le quali si determina quali siano i principi fondamentali in relazione al settore normativo in questione.

In secondo luogo, va ricordato che la attività di controllo governativo sulla legislazione regionale non può essere paragonata a un'attività di tipo quasi giurisdizionale, in forza della quale il Governo debba necessariamente e automaticamente opporsi a tutte le leggi regionali che sotto qualsiasi profilo presentino vizi di legittimità.

Va osservato infatti che la natura pur sempre legislativa degli atti oggetto del controllo ex articolo 127 della Costituzione non consente di ipotizzare che comunque il meccanismo di controllo debba essere ricostruito in forme tali da non consentire in nessun caso — come viceversa avviene per il controllo sugli atti amministrativi a norme dell'articolo 125 della Costituzione. L'ingresso nell'ordinamento di atti illegittimi (salva restando sempre, ovviamente, la possibilità di espellerli successivamente dall'ordinamento

mediante il giudizio di costituzionalità promosso in via incidentale). Nel senso della disponibilità del potere di impugnativa sembra interpretare del resto l'articolo 127 della Costituzione anche la Corte costituzionale dal momento che con l'articolo 25 delle norme integrative approvate il 16 marzo 1956, e con la propria giurisprudenza costante, ha riconosciuto il potere statale di rinunciare al ricorso, purchè la rinuncia sia accettata dalla Regione.

Ma, soprattutto, una ricostruzione del controllo governativo sulle leggi regionali quale quella accennata incontra serie difficoltà di vario ordine: sul piano letterale, essa non consente di spiegare la formula contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione, che sembra riconoscere un qualche margine di discrezionalità alla decisione governativa di impugnativa (il Governo « può », non « deve », promuovere la questione di legittimità o quella di merito in relazione alla legge regionale rinviata e riapprovata); nè riesce agevole spiegare per quale motivo un compito meramente tecnico, totalmente « sprovvisto del carattere di discrezionalità », sarebbe stato affidato ad un organo squisitamente politico, qual è il Governo, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione.

Certo, in molti casi, la discrezionalità governativa svanisce quasi del tutto: così, allorchè l'illegittimità della legge regionale può comportare lesione di diritti soggettivi di terzi, alterazione dei modelli organizzativi statutari, duplicazione di interventi tra Stato e Regione, sostanziali e ingiustificati oneri al bilancio regionale.

L'adozione di criteri meno fiscali e formalistici ha consentito di superare alcuni dei più delicati motivi di tensione che si erano venuti creando nei rapporti tra Regioni e Stato: si è così avuto per la prima volta un rinvio per motivi di merito di una legge (quella piemontese sui libri scolastici), che è poi stata approvata con poche modifiche; l'approvazione delle leggi sulle finanziarie regionali, delle leggi lombarde sulle riserve e parchi naturali, delle leggi campana e calabrese sulla protezione delle coste, delle leggi

sulle cooperative di acquisto fra commercianti (che vertono su materia non compresa, a rigore, tra quelle di competenza costituzionale delle Regioni), della legge sul circondario di Rimini, delle leggi in materia di assistenza sociale (superando interpretazioni restrittive della competenza regionale in materia di beneficenza non estranee anche al decreto delegato n. 9), delle leggi di finanziamento di attività culturali e sportive, sono altri esempi significativi dei risultati raggiunti attraverso la collaborazione fra Regione e Ministero per le Regioni. A ciò ha indubbiamente contribuito la struttura non burocratica degli uffici del Ministro per le Regioni, come Ministro di indirizzo presso la Presidenza del Consiglio.

Sulla base degli elementi di fatto ricordati, sembra possibile derivarne alcune conclusioni riassumibili sinteticamente come segue. Appare sicuramente inopportuno affidare il momento decisionale del controllo governativo sulle leggi regionali (e dunque la decisione circa l'opportunità di proporre al Consiglio dei Ministri il rinvio di una legge a nuovo esame) ad organi tecnico-burocratici, inidonei a compiere le valutazioni politiche di fatto ineliminabili, almeno nella situazione attuale, nell'attività di controllo. Ciò anche a prescindere dalla tendenza propria del personale burocratico tradizionale (per formazione culturale e per esperienze pregresse) ad interpretare le disposizioni costituzionali sull'autonomia regionale in modo assai restrittivo (non mancano neppure casi nei quali la conclusione dell'attività istruttoria svolta dagli organi burocratici dei vari Ministeri e dall'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio è risultata favorevole al rinvio di leggi regionali per l'asserita violazione di principi fondamentali della legislazione statale, i quali, a più approfondito esame, risultarono ricavati da disposizioni legislative da tempo abrogate).

Infatti le valutazioni politiche implicite nel momento decisionale sopra ricordato richiedono di essere adottate da chi ha costituzionalmente funzioni di governo, e ne risponde di fronte al Parlamento; il campo delle possibili soluzioni si restringe quindi alle ipote-

si seguenti: attribuire tali funzioni al Presidente del Consiglio, attribuirle ad un Ministro, con portafoglio o senza portafoglio, incaricato di mantenere i rapporti con le Regioni, attribuirle ad un apposito Comitato interministeriale.

La prima soluzione appare inidonea, dal momento che il rilevante numero dei provvedimenti legislativi regionali richiede una attenzione e una disponibilità che non si può pretendere dal Presidente del Consiglio, impegnato nell'attività istituzionale di direzione e coordinamento dell'attività governativa. La terza soluzione (Comitato interministeriale) sembra alquanto macchinosa, stanti anche i ristretti termini entro i quali, per disposizione costituzionale, il controllo delle leggi regionali va effettuato: in pratica, essa potrebbe risultare operativa solo affidando estese funzioni istruttorie e di proposta al Ministro incaricato di presiedere al Comitato. Quanto alla seconda soluzione, sembra da preferirsi l'ipotesi dell'attribuzione dei compiti in questione ad un Ministro senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio, sia per il carattere essenzialmente politico dei compiti stessi, sia per evitare che col tempo venga a prevalere il peso di organi burocratici di stampo tradizionale. Questa soluzione, consente, da un lato, di attivare forme di contraddittorio fra Stato e Regioni, suscettibili di attenuare il rischio di malintesi o contrapposizioni polemiche, e del resto conformi all'intento collaborativo proprio dell'istituto del controllo mediante richiesta di riesame; d'altro lato, dovrebbe consentire l'attivazione di forme di controllo parlamentare, che appaiono quanto mai necessarie data l'ampiezza dei poteri discrezionali del Governo fino a che non siano emanate le leggi cornice.

Come è già stato proposto in questa sede dal professor Elia, si può pensare ad una discussione, in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, dei criteri seguiti dal Governo (e dal Ministro per le Regioni) nel controllo sulle leggi regionali; l'ipotesi non sembra meramente teorica, dal momento che, a ben vedere, nell'attività di controllo sulle leggi regionali ricorrono con

notevole frequenza alcune questioni nodali, in relazione alle quali la predeterminazione di criteri uniformi, sotto il controllo e con l'approvazione del Parlamento, permetterebbe di dare certezza all'attività di controllo, limitando l'ampiezza della discrezionalità governativa: si pensi per esempio ai problemi concernenti l'interpretazione dei limiti della competenza regionale in materia di assistenza sociale o in materia di assetto del territorio, ai problemi concernenti l'applicazione dell'art. 81 della Costituzione, ai problemi concernenti i limiti dell'attività delle società finanziarie regionali. D'altro canto, la discussione preventiva dei criteri fondamentali a cui si ispira il controllo governativo potrebbe essere accompagnata utilmente da qualche forma di controllo o riscontro successivo, che potrebbe essere attivato mediante la sistematica trasmissione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dei provvedimenti governativi di rinvio delle leggi regionali o di consenso all'ulteriore corso delle leggi medesime.

Per concludere sui problemi della legislazione regionale, occorre sottolineare la tendenza delle Regioni ad evitare l'impugnazione delle leggi di fronte alla Corte costituzionale, se necessario anche piegandosi ad incisivi rilievi governativi o provvedendo alla tempestiva « abrogazione » di leggi regionali impuginate dal Governo (trattandosi di leggi non ancora promulgate, più che di abrogazione dovrebbe parlarsi quindi di una sorta di revoca). In questa luce, si spiega l'adesione delle Regioni alla prassi ormai frequente del « doppio rinvio », cioè del rinvio di una legge già rinviata in precedenza e riapprovata con modifiche dal Consiglio regionale; nelle forme finora adottate, per le quali un secondo rinvio viene effettuato esclusivamente allo scopo di ribadire rilievi governativi già enunciati e non accolti dalla Regione in sede di riapprovazione, ovvero per formulare nuovi rilievi esclusivamente sulle disposizioni modificate in sede di riesame, tale prassi può probabilmente ritenersi legittima, e consona al carattere collaborativo dell'istituto del rinvio. Tanto più che, nel caso, può sicuramente parlarsi di una

acquiescenza regionale: infatti, la prassi ricordata non avrebbe potuto affermarsi, se le Regioni, ritenendo inammissibile un secondo rinvio, avessero provveduto a promulgare la legge regionale non appena decorso il termine di quindici giorni previsto per l'impugnazione governativa della legge stessa.

Certo è che la tendenza delle Regioni a preferire il rapporto con il Governo al giudizio della Corte costituzionale non rivela soltanto l'intento di valorizzare gli aspetti positivi di un rapporto politico tra Governo e Regioni, ma deriva anche dagli orientamenti per lo più assai restrittivi dell'autonomia regionale, che sono stati finora adottati dalla Corte costituzionale. Ciò dipende probabilmente dalla struttura stessa della Corte, e cioè dalla estrazione dei giudici costituzionali, dal momento che l'attuale composizione tripartita dell'organo di giustizia costituzionale non riflette in nessuna delle sue componenti l'articolazione pluralistica dello Stato (è, come noto, tradizionale rivendicazione delle Regioni poter partecipare alla designazione di una parte dei giudici costituzionali). Nella situazione attuale, la tensione sussistente nei rapporti tra Regioni e Corte costituzionale non può che essere vista con preoccupazione, dal momento che al buon funzionamento del sistema costituzionale appare essenziale l'esercizio da parte della Corte del ruolo di suprema regolatrice delle competenze, in una posizione di arbitro imparziale tra Governo e Regioni, che, quanto meno al momento, le Regioni stentano a riconoscerle.

Tale insoddisfacente situazione è aggravata dal mancato ricorso, da parte del Governo, al rinvio delle leggi regionali per motivi di merito, con conseguente eventuale sottoposizione della questione alle Camere. Per la verità negli ultimi mesi si è avuto un primo caso di rinvio per motivi di merito, come già ricordato, e sembra essersi assai ridotta, se non del tutto eliminata, la tendenza a prospettare rilievi di merito nella veste di rilievi di legittimità. Si tratta, tuttavia, di una tendenza che occorrerà verificare nei suoi sviluppi futuri, prima di considerarla definitivamente consolidata.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il professor Bassanini della sua ampia esposizione: ed apro la discussione.

MODICA, senatore. Questo mutamento nel procedimento preparatorio delle decisioni del Governo circa la legge regionale, quando si è verificato, da quanto tempo è in atto questo nuovo sistema?

BRESSANI, deputato. Io avrei preferito ascoltare l'intera relazione...

PRESIDENTE. Vi sono esigenze organizzative da rispettare. Se volete, rimandiamo il dibattito. Da parte mia, vorrei ripeterle una mia domanda, cioè: quale tipo speciale di controllo si dovrebbe usare, e quale particolare riguardo per il Parlamento si dovrebbe avere, quando la legge regionale attuasce una normazione delegata dal Parlamento?

BRESSANI, deputato. Il professor Bassanini ha prima insistito sulla necessità di una legislazione di principio, poi si è soffermato ad analizzare il metodo ed i contenuti del controllo della legislazione regionale da parte del Governo configurando questa opposizione che il Governo esplica nei confronti delle leggi regionali come una attività che risponde sì a criteri di carattere giuridico, ma che risponde anche a criteri di carattere politico e vedendo in ciò lo spazio in cui si può stabilire un collegamento tra il potere di controllo del Governo e il sindacato del Parlamento.

Ecco, non pare al professor Bassanini che questa seconda parte del suo discorso sia da porre in relazione alla prima, e che, in qualche modo, contraddica alla stessa? Perché, configurando così il potere di controllo del Governo sull'attività legislativa regionale (un controllo che non risponde ad esigenze giuridiche soltanto ma anche ad esigenze politiche), mi sembra che la necessità di stabilire delle norme di principio venga meno, sia superata dall'indicazione da parte del Parlamento di alcuni criteri nell'ambito dei quali il Governo esercita il suo controllo sulla legislazione regionale.

PRESIDENTE. Il quesito di fondo diventa dunque questo: se, in definitiva, il controllo debba essere conservato prevalentemente al Governo, o se debba essere invece recuperata una influenza diretta del Parlamento. Con le leggi di principio, si recupererebbe al Parlamento la ricognizione di questi principi, e il Governo non potrebbe più ricorrere a criteri solo politici per giudicare della validità o meno di una legge regionale. A me pare che, nell'attuale indefinitezza dei principi generali della legislazione prerregionale, noi facciamo fare alla Corte costituzionale e al Governo un'attività che sarebbe di sua natura giurisperitale. Noi chiediamo cioè alla Corte costituzionale di riconoscere essa stessa i principi generali del sistema positivo vigente, non in relazione ad una loro corrispondenza alla Costituzione, ma in relazione all'*accidens* della legislazione regionale. In realtà, quindi, c'è confusione di metodi e di compiti in questo campo.

MODICA, senatore. Mi riallaccio a quello che ha detto l'onorevole Bressani a proposito di questi criteri politici che sono stati introdotti nel rapporto con le Regioni in sede di controllo delle leggi regionali. Mi pare che da quello che dice l'onorevole Bressani si può giungere anche a formulare una preoccupazione per quanto riguarda le prospettive di questo controllo. Il professor Bassanini dice che i criteri secondo i quali si svolge quest'attività, potrebbero essere valutati in opportune sedi parlamentari, però sta di fatto che, allo stato attuale, questo non si verifica. Sorgono poi anche dubbi circa la natura di quest'intervento parlamentare, diciamo anomalo, rispetto a quello proprio del Parlamento di fare delle leggi che inquadrino le competenze regionali. Di fatto, questi criteri sono fissati esclusivamente dal Governo.

Inoltre, il metodo cosiddetto collaborativo che si è instaurato nel rapporto con le Regioni dà luogo al fatto che si chiamano a Roma rappresentanti regionali prima del pronunciamento definitivo del Governo per una « trattativa » — forse la parola è un po' brutta, però credo che corrisponda alla sostan-

za — sul contenuto di certe norme regionali. Addirittura si verificano dei casi limite come quello di una Regione che abroga essa stessa una sua legge, oppure di Regioni che, prima che siano decorsi i trenta giorni del termine fissato dal Governo per l'esercizio del controllo, provvedono ad approvare altre leggi che di fatto, modificando la legge precedente, consentono al Governo di far passare una legge sapendo che è già modificata da un'altra successiva.

Tutti questi procedimenti, a parer mio, concorrono in modo determinante a quella degradazione della funzione legislativa regionale, che rappresenta la più grande e grave insidia all'attuazione piena dell'ordinamento regionale.

Se anche la buona volontà non tanto del Governo nel suo complesso, quanto di certi suoi settori, può essere fuori discussione, i risultati pratici di questi procedimenti, a mio parere, dobbiamo continuare a considerarli negativi. Questa realtà non si discosta da quello che disse il ministro Sullo, rispondendo a un'interrogazione alla Camera dei deputati sull'attività di controllo precedente all'innovazione introdotta recentemente. Sullo disse che non erano stati più di tre o quattro i casi di leggi impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale. Sta di fatto che si verifica questo procedimento, questo logorio, per cui si arriva poi ad un'autolimitazione da parte delle Regioni che fa sì che i criteri suggeriti dal Governo finiscono per diventare determinanti nel comportamento delle Regioni.

Lo stesso proposito di prolungare i termini costituzionali della decisione del Governo per l'eventuale rinvio al riesame, non fa altro che agevolare questo tipo di procedimento, perchè vuole dare più spazio e tempo per svolgere questa trattativa. Del resto, sono stati introdotti, per alcune Regioni, negli atti di rinvio di leggi regionali, formulazioni vaghe come quella, per esempio, di far corrispondere una serie di norme al Codice civile, senza indicare quali norme; oppure determinati rilievi definiti a carattere « preliminare », senza che da ciò si possa comprendere se con questo si intende che dovrebbero se-

guire altri rilievi successivi, e con quale procedura, anche perchè decorsi i trenta giorni il Governo non ha più alcuna possibilità di addurre altri motivi di rinvio.

Del resto, lo stesso professor Gizzi, nel suo noto manuale di diritto regionale, ha scritto che la legge modificata dalla Regione in accoglimento delle proposte e dei suggerimenti del Governo, è una nuova legge per la quale decorrono nuovamente i trenta giorni del termine costituzionale, per cui si riapre la procedura di controllo. Ma lo stesso professor Gizzi ammette che questa procedura di controllo si riapre esclusivamente sulle parti modificate, oppure su parti che, *ex novo*, la Regione voglia immettere e che prima non erano nel testo. Quindi non sarebbe consentito di formulare, per esempio, nuove obiezioni su parti che erano state già esaminate precedentemente dal Governo. Sta di fatto, tuttavia, che considerarla una nuova legge riapre i termini di trenta giorni, che certamente sono eccessivi, perchè il visto dovrebbe ormai essere un fatto automatico.

Ora tutto questo rimane e la questione dei criteri politici può essere una cosa molto pericolosa, perchè il Governo non è formato sempre dalle stesse persone.

Anche accreditando agli attuali governanti, o a parte di essi, la massima buona volontà, c'è da tener conto che i governi cambiano e così variano i ministri e perciò gli orientamenti ed i criteri politici. Dobbiamo garantire prerogative costituzionali, dobbiamo ricondurre il controllo delle leggi regionali alla Costituzione. Dobbiamo anche avere il coraggio di usare il controllo di merito, non di minacciarlo soltanto. Tutto questo, però, allo stato attuale, non si vede ancora.

BASSANINI. Il motivo per cui, inevitabilmente ed essenzialmente, il controllo sulle leggi regionali al momento attuale è un controllo politico è l'assenza delle leggi di principio. Qualora il Governo dovesse costringere le Regioni a rispettare tutti i principi della legislazione senza compiere alcuna valutazione politica circa la possibilità di qualificarli come fondamentali, finirebbe con l'impugnare sistematicamente tutte le leggi

regionali di fronte alla Corte costituzionale. Il problema è se è opportuno, a questo punto, affidare concretamente al Parlamento poteri di indirizzo nella determinazione dei criteri del controllo e, in generale, delle linee della politica del Governo in materia di controllo della legislazione regionale. Se tale opportunità sussiste (e, a mio avviso, non può essere disconosciuta) occorre studiare le forme e i modi di questo intervento parlamentare.

Quanto ai reiterati rinvii della medesima legge regionale, essi debbono sicuramente limitarsi alle disposizioni legislative modificate in sede di riesame, e quindi non possono comprendere rilievi nuovi sulle disposizioni rimaste immutate: così è avvenuto fino ad ora. Così correttamente intesa, l'ipotesi di reiterati rinvii sembra da approvarsi. In caso contrario, quale atteggiamento dovrebbe tenere il Governo di fronte ad una legge regionale rinviata e modificata? Dovrebbe impugnarla subito dinanzi alla Corte laddove la ritenga ancora viziata. Ma chi non vuole che ciò avvenga? Le Regioni stesse, perchè preferiscono un confronto politico magari polemico con il Governo (che non pregiudica mai la definizione giuridica della loro sfera di competenza), mentre non hanno interesse ad un dialogo dinanzi alla Corte, che prevedibilmente si chiuderebbe con la sanzione di un'interpretazione riduttiva delle loro competenze. Se questo non fosse l'atteggiamento delle Regioni, esse non avrebbero difficoltà a far valere anche contro il Governo una loro diversa interpretazione: basterebbe infatti che, riapprovata la legge regionale rinviata dal Governo, e trasmessala al Commissario, la Regione la promulgasse non appena trascorsi quindi giorni dalla data della trasmissione, secondo i termini statutari previsti per la promulgazione della legge regionale nei cui confronti, non sia ammissibile un ulteriore rinvio ma solo l'impugnazione di fronte alla Corte, nel termine previsto dall'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione: trascorso il quale il Presidente della Regione può (ed anzi deve) promulgare la legge regionale. Se questo non è mai avvenuto, si deve al fatto che in realtà le Regioni

non vogliono correre l'alea di essere « tradotte » immediatamente dinanzi alla Corte costituzionale.

Risulta dunque evidente che le caratteristiche dell'attuale sistema di controllo non derivano primariamente dalla volontà del Governo, ma derivano, da un lato, dalla mancata approvazione delle leggi di principio, dall'altro, dall'atteggiamento che la Corte costituzionale ha assunto nei confronti dell'autonomia regionale.

Per rispondere alla prima osservazione del senatore Modica, il mutamento di procedura nel controllo sulle leggi non risale a molto tempo fa, ma non è vero che, invece, siano nuove le prassi da lui ricordate. La trattativa tra Governo e Regioni, con le modifiche apportate a leggi in corso di esame governativo, risale nel tempo molto in là, ma allora avveniva tra l'ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio, o, talvolta, l'ufficio addetto al controllo della legislazione regionale della Ragioneria generale dello Stato, ed i rappresentanti delle Regioni. Si trattava dunque di una trattativa nell'ambito della quale mancava la possibilità di identificare, da parte delle Regioni, un interlocutore politico che come tale potesse essere chiamato dal Parlamento a rispondere delle sue scelte e della sua attività. Quanto alla mancata attivazione di forme di controllo parlamentare, essa non dipende esclusivamente dalla volontà del Governo. Il Parlamento può sempre chiedere di discutere la politica governativa in materia di controllo sulla legislazione regionale. Nè potrebbe il Governo sottrarsi ad una richiesta in tal senso proveniente dalla Camera. Se il Parlamento non si attiva, *imputet sibi*.

Sempre per sottolineare il significato del ricordato cambiamento di procedura, vorrei soltanto attirare l'attenzione sulla prassi adottata in tema di controllo sulle leggi nelle materie per le quali esiste una competenza di organi comunitari. A rigore, in base ai trattati comunitari, dovrebbero essere in questo caso rinviate tutte le leggi che non siano state preventivamente sottoposte al parere della Commissione della CEE. Si tratta di un sistema che comporta ovviamente una serie di ritardi, se non altro per il fatto che

la legge, rinviata per essere sottoposta al parere di detta Commissione, dovrebbe, una volta che il parere fosse pervenuto, essere nuovamente riapprovata dalla Regione, e seguire di nuovo l'iter normale del controllo governativo.

Le soluzioni che nella prassi sono state escogitate non sono sicuramente giustificabili sul piano della stretta e formalistica applicazione del dettato costituzionale e legislativo. Queste soluzioni consistono nell'approvazione immediata della legge regionale, che può entrare in vigore subito, con l'obbligo imposto alla Regione di uniformarsi agli eventuali rilievi della Commissione della CEE, ovvero, nei casi di maggior delicatezza, nel rinvio della legge regionale, con l'avvertimento alla Regione che, peraltro, non appena perverrà il parere della CEE, ne sarà data comunicazione alla Regione stessa perchè proceda, nel caso sia favorevole, non ad una nuova approvazione della legge, ma alla sua immediata promulgazione e pubblicazione.

Si tratta di soluzioni anomale, che certamente favoriscono la legislazione regionale, e che potevano essere autorizzate e deliberate soltanto da organi politici, non certamente da organi tecnico-burocratici.

Per quanto concerne l'osservazione del presidente Oliva relativa alla legislazione di attuazione, ho l'impressione che, sulla base

del sistema costituzionale attuale, il controllo sulla legislazione di attuazione non possa avvenire che nelle stesse forme del controllo sulla legislazione regionale concorrente di cui al primo comma dell'articolo 117. Con ciò non si elimina il Parlamento dal controllo della legislazione regionale, dal momento che, nel sistema costituzionale, il Parlamento ha una funzione essenziale nel controllo sulla legislazione tanto concorrente che d'attuazione, che si esplica nel controllo di merito.

Già ho detto che molti dei vizi che in passato sono stati prospettati alla Corte costituzionale sotto il profilo della legittimità avrebbero dovuto più correttamente venire sottoposti al Parlamento, trattandosi in realtà di vizi di merito.

P R E S I D E N T E . Rivolgo ancora un vivo ringraziamento al professor Bassanini, nell'attesa che egli possa svolgere quella ulteriore parte della sua relazione che non ha avuto la possibilità di svolgere oggi.

La seduta termina alle ore 13,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO