

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

26^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 639, 649, 652 e <i>passim</i>	GIZZI	Pag. 639, 653, 655 e <i>passim</i>
MODICA649, 657, 660	GIOVENCO649, 652, 653

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Capo dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio professor Gizzi e il Commissario del Governo presso la Regione Veneto professor Giovenco.

La seduta ha inizio alle ore 17,15.

C O R B A, senatore, 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: « Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato: audizione del Capo dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, Gizzi, e del Commissario del Governo presso la Regione Veneto, Giovenco ».

Prima di dare inizio alla seduta desidero informare la Commissione del saluto e dell'augurio giuntomi da parte dei nuovi Ministri per l'organizzazione della pubblica Amministrazione e per le Regioni, Cossiga e Morlino.

Con l'onorevole Cossiga mi sono incontrato proprio questa mattina. Egli mi ha manifestato il desiderio di venire in questa sede ad esporre le linee di azione che caratterizzeranno la sua presenza al Ministero, aggiungendo tuttavia che ciò potrà avvenire soltanto alla ripresa dei lavori parlamentari dopo le feste natalizie.

Da parte del senatore Morlino, invece, sono in attesa di conoscere se una sua visita potrà avvenire già la settimana ventura. Comunque, terrò in sospenso l'utilizzo della nostra seduta della settimana prossima e, nell'ipotesi che si renda possibile sentire il suddetto Ministro, lo comunicherò alla Commissione. Ciò potrà avvenire nelle giornate di mercoledì o giovedì, in relazione al calendario del Senato.

Iniziando i nostri lavori vorrei sottolineare il rilievo che l'argomento della nostra indagine ha avuto nelle dichiarazioni programmatiche del nuovo Presidente del Con-

siglio dei ministri, onorevole Moro. Sulle sue importanti affermazioni potremo tornare in seguito. Esse ci impegnano ancor più ad essere diligenti nel nostro lavoro di preparazione, in vista del momento attuativo che dovrà seguire al perfezionamento degli strumenti legislativi ora in esame presso la Camera.

Oggi, nel quadro della nostra indagine conoscitiva, abbiamo il piacere di avere presenti il professor Gizzi, Capo dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio, ed il professor Giovenco, Commissario del Governo presso la Regione Veneto.

Ringrazio vivamente gli ospiti per essere intervenuti, e lascio a loro la libertà di scegliere, secondo i loro impegni, chi debba intervenire per primo. Ad ogni buon conto, ricordo che la nostra indagine, partita dal proposito di una esplorazione nel campo dei modelli organizzativi del futuro riordinamento dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, si è poi allargata all'esame del momento che definirei pregiudiziale a tale riordinamento, avendo il Governo manifestato l'intenzione (ed il Parlamento il desiderio) di vedere anzitutto perfezionata la fase di trasferimento dei poteri amministrativi che spettano alle Regioni, fase da associare alla identificazione di quel tanto di funzioni statali che si riterrà opportuno affidare, per quanto ne riguarda l'esercizio, alla delega delle Regioni.

Do la parola dunque al professor Gizzi.

G I Z Z I. Ringrazio innanzitutto il Presidente di questa Commissione, senatore Oliva, per avere voluto invitarmi ad esporre le mie considerazioni e i membri della Commissione, ai quali rivolgo il mio deferente saluto.

La mia audizione è stata determinata dal fatto di aver acquisito una concreta esperienza in tema di ordinamento delle Regioni a causa delle funzioni da me espletate ormai da lunghi anni in rapporto all'attività delle Regioni stesse. Sta di fatto che ho vissuto e in qualche misura partecipato al delicato e travagliato passaggio della trasformazione dallo Stato centralizzato in Stato

regionale, percependo anche la diversa atmosfera e il diverso ordine di problemi che comportava l'esistenza delle sole Regioni a statuto speciale rispetto all'intera attuazione delle Regioni.

Io parlo, comunque, a titolo personale e questa precisazione vorrà essere tenuta presente in ogni punto del mio intervento.

È evidente anche che il mio modo di vedere non collima in tutto con quello di altri esperti che in precedenza sono stati ascoltati da questa Commissione e che, se hanno arrecato ricchi contributi dottrinali, a mio avviso si sono talvolta mossi da posizioni preconcepite, anche a causa degli speciali rapporti di collaborazione esistenti tra essi e le Regioni.

Io vorrei, muovendo da qualche considerazione generale, indicare taluni elementi più specifici.

Mi sembra intanto che vada chiarito e ridimensionato il concetto di conflittualità che avrebbe caratterizzato i rapporti tra Stato e Regioni. Se, infatti, per conflittualità si intende il ricorso al meccanismo costituzionale di soluzione dei conflitti, essa non può essere di per sé deplorata, essendo anzi tale meccanismo proprio del sistema degli Stati nei quali esiste una ripartizione dei poteri tra l'organismo centrale e quelli periferici. Il fenomeno del ricorso alla Corte costituzionale, del resto, è sempre stato abbastanza limitato e di esso la stampa e forse anche la dottrina hanno mosso eccessivo clamore, non tenendo conto della modesta percentuale di leggi impugnate e del fatto che le impugnative sono state mosse più ad opera delle Regioni che dello Stato.

L'opinione pubblica, poi, non è stata informata sui *thema decidenda*, essendosi dato rilievo al mero fatto della decisione governativa.

In un tempo successivo, poi, e rovesciando abbastanza contraddittoriamente la prima posizione, ci si è doluti della « fuga dalla giustizia costituzionale », identificandone la causa più nella sfiducia delle Regioni verso la Corte, la quale sarebbe insensibile alle istanze regionali, che nell'accentuato rapporto collaborativo venutosi a creare tra Stato

e Regioni, per il fatto che sono state abbandonate talune posizioni di principio e si è acquisita coscienza della complessità dei problemi che coinvolgono insieme le Regioni e lo Stato.

Non sta certo a me difendere la giurisprudenza della Corte costituzionale, violentemente attaccata dai consulenti regionali che si assumono la responsabilità di ingenerare sfiducia nei confronti di un giudice così essenziale al nostro ordinamento, ma è evidente che se si costruiscono a priori concetti ed istituti sganciandoli dal diritto positivo e si preconstituiscono ambiti di competenza generale in capo alle Regioni sarà facile poi lamentarsi che si operi in modo riduttivo delle competenze regionali. Se, invece, si ha riguardo ad argomenti sistematici di diritto positivo, potrà avvertirsi una attenta cura della Corte a trovare soluzioni di equilibrio, che, tra l'altro, non pregiudicano le soluzioni da affidare alla responsabilità del legislatore.

Una considerazione del genere potrebbe valere proprio a proposito del riparto in sede amministrativa delle attribuzioni tra Stato e Regioni di cui la Corte riconosce la legittimità costituzionale e per il quale però è generalmente riconosciuta la necessità di una revisione legislativa, che è, d'altronde, già stata avviata.

A questo proposito, mi pare peraltro di dover far considerare un aspetto importante: quello che in sede regionale potrebbe determinarsi a causa della devoluzione dei nuovi gravosi compiti, anche in ragione dell'accentramento degli organi regionali di funzioni che in precedenza erano espletate dagli uffici statali periferici. Nel passato, infatti, l'esercizio delle funzioni amministrative veniva effettuato in sede periferica a cura di quegli organi — ingegnere capo del genio civile, ispettore agrario, provinciale, ispettore forestale, medico provinciale eccetera — che potevano assumere atti con efficacia esterna. Con il concentramento nella Giunta del potere amministrativo, si ha invece una centralizzazione del potere stesso con le ovvie negative conseguenze per la

scorrevolezza dell'azione amministrativa e per il metodo del decentramento.

In mancanza di delega agli enti locali, alcune Regioni hanno inteso ovviare a ciò mediante delle attribuzioni anteatte agli ex ufficiali statali ovvero mediante il conferimento di competenze esterne agli assessori, addivenendo in questo ultimo caso alla cosiddetta ministerializzazione dell'attività amministrativa regionale, col risultato di distribuirli in comparti separati e non coordinati. Ma è evidente che, nell'un caso e nell'altro, si è prodotta una notevole anomalia del sistema.

D'altra parte esiste il problema dell'esercizio delle funzioni amministrative statali nei settori residuali di competenza che continuano a far capo agli ex uffici statali trasferiti alle Regioni. Queste lamentano che in tal modo lo Stato viene a disporre dell'attività di organi che ormai sono collocati nell'ambito dell'amministrazione regionale e che quindi dovrebbero rispondere alle Regioni del complesso di tutto il loro operato.

Si torna, in sostanza, capovolti i termini, al concetto di ufficio misto, che esplica contemporaneamente funzioni statali e regionali e che ha dato luogo, nelle Regioni a statuto speciale, a determinate sistemazioni strutturali e funzionali. In realtà, il giudizio che se ne può dare non è, a mio avviso, negativo, in quanto si realizzano notevoli economie di personale e migliori utilizzazioni di capacità e si determinano, ove si abbia cura di preventive intese tra lo Stato e le Regioni, utili punti di collaborazione tra questi due ordinamenti.

Il punto di vista delle Regioni è quello che debbano essere recisi i contatti tra uffici ex statali e amministrazioni di provenienza, conseguendone la necessità che siano devolute alle Regioni stesse, a titolo di delega, le funzioni, connesse o non con le materie di competenza regionale, che attualmente sono disimpegnate dagli uffici statali trasferibili.

Riterrei che, nell'esaminare i vari aspetti, non dovrebbe essere trascurata l'evenienza che talune attribuzioni che si ritenessero

non delegabili per motivi vari fossero affidate invece a quegli organi dell'amministrazione periferica dello Stato, a competenza generale, come sono le prefetture, potendosi eventualmente utilizzare, allorchè si tratti di funzioni a scala regionale, anche i commissariati di Governo. Ciò non per il riconoscimento della validità dell'istituzione regionale, ma al fine di una razionale distribuzione di competenze.

D'altra parte, criteri di efficienza e, a ben vedere, di riguardo per le stesse Regioni consiglierebbero di non riversare su queste il peso di nuove indiscriminate funzioni, quasi che lo Stato intendesse precostituirsi un alibi per un cattivo funzionamento che si renderebbe invece quasi inevitabile. E ciò vale anche rispetto alla eliminazione degli enti nazionali sopraregionali.

Quanto sopra detto induce a considerare quanto le Regioni hanno sin qui fatto in materia di ordinamento di uffici. Superando le notevoli difficoltà derivanti dalla rigidità della disposizione di principio rappresentata dall'articolo 67 della legge Scelba e dalle varie situazioni di provenienza, le Regioni e lo Stato hanno potuto concordare le linee generali nel cui ambito potessero svolgersi le normative regionali, addivenendosi così ad una sorta di legge sostanziale di principi in tale materia, intesa a consentire alle Regioni di dare vita a una nuova organizzazione di uffici e di metodi di lavoro.

Si è trattato di un accordo, che mi pare meritevole di estrema attenzione per l'esempio che può offrire di un modo pratico di risoluzione dei problemi, posti in essere in mancanza di leggi di principio.

Quanto all'aspetto retributivo, si è cercato di evitare che le Regioni, sotto la spinta delle istanze del personale si rincorressero tra loro, pervenendosi a risultati nel complesso soddisfacenti. Elementi più interessanti per il loro carattere di novità, sono derivati dal criterio, seguito da varie Regioni, dell'eliminazione, nell'ambito delle carriere, dei rapporti di tipo gerarchico, sganciando l'aspetto funzionale da quello retributivo e stabilendo « gruppi di lavoro » guidati da un coordinatore. Questo sistema,

peraltro, si è appalesato in sede operativa non privo di inconvenienti perchè può finire con il considerare uguali i migliori e gli incapaci e determinare un'attività, a quanto lametano alcune Regioni, incoerente e slegata proprio per la mancanza di precisi centri di imputazione aventi il compito di assicurare la osservanza delle direttive degli organi esterni, di correggere errori e di controllare quanto si faccia nell'ufficio. È per questo che i primi entusiasmi per la nuova organizzazione del lavoro regionale si sono in qualche modo attenuati, talchè le Regioni stesse stanno avvisando agli opportuni correttivi anche se ciò debba comportare una deviazione dai principi stabiliti in via generale da taluni statuti.

Sta di fatto che attualmente è un dato dell'esperienza constatare che mentre sul piano legislativo le Regioni si muovono, in genere, con dinamismo e capacità, su quello amministrativo presentano impacci e remore, a causa del mancato assetto degli aspetti organizzativi.

A questo riguardo merita attenzione il fenomeno della creazione degli enti subregionali, che per le Regioni a statuto ordinario è ancora all'avvio, ma che per quelle a statuto speciale ha dato luogo a notevoli esperienze negative, potendo sembrare contraddittorio che nel momento in cui si ravvisi indispensabile l'eliminazione di enti a dimensione nazionale e dei cosiddetti enti inutili, il fenomeno si riproduca poi a livello regionale. In sostanza, si tratta di trovare un punto di incontro tra il principio dell'amministrazione diretta regionale e quello dell'amministrazione indiretta sia a base delegativa sia a mezzo di enti strumentali.

Circa l'aspetto del controllo delle leggi, è stato già detto come la mancanza di leggi-cornice e l'incompletezza del quadro normativo rendano attualmente problematici i limiti di validità delle leggi regionali.

È peraltro da tener presente che il recente legislatore statale, all'articolo 17 della legge sulla finanza regionale, nell'eliminare la previa necessità di leggi di principio — come era richiesta dall'articolo 9 della legge

Scelba — ha fatto però espressamente richiamo alle « leggi vigenti » quale materia normativa da cui desumere i principi validi come limite della legislazione regionale. E poichè leggi vigenti esistono certamente nell'ambito delle materie deferite alle Regioni ex articolo 117, non può, a mio avviso, essere condivisa sotto il profilo giuridico la tesi che, in mancanza di leggi di principio, per le Regioni ordinarie varrebbero soltanto i limiti posti dalle norme costituzionali. Restano certamente aperti i grossi problemi inerenti alla effettiva individuazione dei principi, dato che a volte una singola norma può elevarsi a dignità di principio mentre altre volte occorre considerare complessi sistematici di norme. Resta anche l'ulteriore problema di considerare se le norme di principio abbiano una speciale funzione di limite o anche una funzione direttrice degli indirizzi regionali, collegandoli con quelli dell'ordinamento generale. Sotto questo profilo la questione è complessa. Se si adotti la soluzione del principio-limite, si tratterebbe di individuare gli inderogabili interessi dell'andamento espressi attraverso norme da redigere con lo stesso schema e la stessa struttura delle norme penali; se invece le norme di principio debbono valere anche come norme-guida nel senso di collegarle ad un indirizzo di politica statale, non basterà stabilire soltanto i principi in senso negativo, ma occorrerà anche stabilire dei criteri organizzativi che colleghino la potestà legislativa regionale con quella statale.

Ma ciò appartiene alla futura produzione delle leggi-cornice. Tornando al problema contingente è da tener presente che l'impostazione di principio da me indicata trova contemperamenti anche in rapporto alla necessità di vagliare la legislazione anteatta alla stregua delle norme e dei principi costituzionali, per valutare la idoneità a porsi come dato normativo utile al ricavo dei principi. Sta di fatto che lo iato che si determina tra il dato normativo e l'assetto politico-evolutivo viene a scaricarsi in sede di controllo, determinando potenziali contrasti tra decisioni in concreto assunte e positività del sistema.

Aggiungo che, di fatto, per identificare i limiti di validità delle leggi, al momento vengono utilizzati quasi esclusivamente i riferimenti direttamente posti dalla Costituzione; la legislazione regionale tende così ad essere di grado primario, analoga a quella propria, per taluni settori, delle Regioni di diritto speciale, derivandone una anomalia certa del sistema. Talune leggi delle Regioni di diritto comune, infatti, si presentano con carattere di maggiore diversificazione e di vera e propria riforma che non le corrispondenti leggi delle Regioni speciali nelle materie in cui hanno competenze di grado primario.

La tendenza regionale, inoltre, è quella di svalutare la ripartizione orizzontale di competenza effettuata dai vigenti decreti delegati, dato che esse si appellano o direttamente ai loro statuti o a riforme preannunciate ma ancora inoperanti ovvero a esigenze di razionalità che, se sono indubbiamente da tenere in debita considerazione, non possono certo, di per sé, elidere l'aspetto normativo.

Complicazioni derivano anche dalla presenza di norme statutarie con le quali le Regioni si sono autoattribuite competenze, nonostante che l'articolo 117 della Costituzione stabilisca al secondo comma che solo leggi costituzionali possono demandare alle Regioni poteri legislativi in materie diverse da quelle espressamente elencate e nonostante che l'articolo 123 della Costituzione restringa all'organizzazione interna la materia oggetto di normativa statutaria.

La polemica sugli statuti si è ora attenuata, pur nel perdurante contrasto tra le varie opinioni circa il valore di tali atti e della legge statale di approvazione, ritenendosi preferibilmente norme statutarie del genere di natura programmatica e non operativa e semplicemente indicanti finalità che le Regioni intendono perseguire nell'esercizio delle loro attribuzioni; ma certo è che non mancano tuttora nelle leggi regionali assunzioni di poteri che si ricollegano agli statuti, per richiamare competenze e poteri al di fuori dell'articolo 117 o che comunque sono in contrasto con quanto dispone la

normativa statale, il che determina difficili problemi di composizione dei punti di vista.

Sempre per restare al tema della difficoltà del controllo delle leggi, è da aggiungere che l'esame di legittimità è reso più complicato dal fatto che lo stesso recente legislatore statale, omettendo di esplicitare, spesso non si coordina col sistema regionale delle competenze. Intervenendo in varie materie che non rientrerebbero nell'ambito dell'articolo 117, leggi dello Stato anche recentissime attribuiscono alle Regioni, o direttamente a loro organi, determinate attribuzioni, legislative o amministrative, senza specificare il titolo del conferimento; non è dato perciò conoscere se si sia voluta interpretare estensivamente un'area di competenza regionale o se invece si sia voluta conferire una delega legislativa ovvero amministrativa rispettivamente ai sensi dei secondi comma degli articoli 117 e 118.

Si potrebbero fare numerosi esempi. Il problema è stato qualche giorno fa indicato su un quotidiano romano dal professor Sandull a proposito dei compiti deferiti alle Regioni in ordine alla TV via cavo. Si pone perciò il quesito se non sia più opportuno che il legislatore statale indichi di volta in volta il titolo dell'attribuzione demandata a organi della Regione o alla Regione stessa. Leggi di questo genere ove intendano applicare l'articolo 117, comma secondo, dovrebbero contenere, trattandosi di delega legislativa alle Regioni, disposizioni più complete di quelle delle leggi-cornice. Mentre queste debbono limitarsi ad enunciare i principi fondamentali, il potere attuativo regionale presuppone disposizioni di fonte statale di per sé abbastanza complete e già operative che le Regioni debbono o possono soltanto svolgere ulteriormente.

La soluzione data dal nostro costituente al rapporto fra potere legislativo statale e regionale è infatti basata sulla ripartizione rigida delle competenze, a differenza di quanto avviene ad esempio in Germania in cui la nozione di potestà legislativa concorrente assume un ben diverso significato: nell'ambito della potestà concorrente infatti

possono intervenire sia il *Bund* che i *Länder* con la conseguenza che quando interviene il *Bund* cessa l'efficacia delle normazioni regionali.

In sostanza, mi sembra necessaria una maggior cura del legislatore statale in modo da evitare diversità di interpretazioni e possibili conflitti tra Stato e Regioni. È un punto che mi permetto di segnalare espressamente a questa Commissione che, nella sua autorevolezza, potrebbe espletare una utile funzione di coordinamento al riguardo.

Tutto quanto sopra rilevato spiega ancor meglio il motivo per il quale il controllo sulle leggi regionali si è svolto mediante soluzioni di compromesso che hanno consentito a volte di dar corso a leggi regionali con l'impegno, espresso o desunto, di determinati organi regionali (i quali poi dovrebbero farlo valere nei confronti dei consigli) di apportare modifiche alle leggi venute all'esame governativo.

Ma è indubbio che la mancanza di quel quadro di certezze giuridiche cui ha fatto riferimento anche il Presidente del Consiglio nel discorso di replica al Senato, può pregiudicare la validità del sistema nel suo complesso.

D'altra parte, l'attività interpretativa implica di per sé — pur con il corredo di tutti gli strumenti, a volte raffinati, relativi alla ermeneutica giuridica — aspetti valutativi che dipendono dalla *forma mentis*, dalla cultura, dalla sensibilità dell'interprete e i margini valutativi sono certo ancor più rilevanti allorché chi interpreta è un organo politico come il Ministro o il Consiglio dei ministri.

Tali margini sono stati sempre tenuti presenti, per quanto mi richiama la mia esperienza, e il fatto di un dialogo collaborativo con le Regioni è sempre avvenuto. Del resto l'antinomia collaborazione-contrapposizione dialettica mi pare insostituibile in ogni ordinamento pluralistico e si possono ridurre, semmai, le aree di contrasto, ma non si possono sopprimere.

Ed è giusto che lo Stato e le Regioni, che contribuiscono a formare l'ordinamento complessivo, facciano ciascuno la propria

parte, nella pienezza dei propri poteri, pur nella ricerca costante di ogni aspetto collaborativo.

Le difficoltà interpretative, se verranno ridotte, non saranno del resto eliminate dalla presenza delle leggi-cornice, specie se il contenuto di queste sarà generico e impreciso. È perciò auspicabile che i principi fondamentali, anche se ridotti nel numero, siano però specificati per ciascuna materia con molta chiarezza e precisione.

Si è detto da tutti, ed è vero, che il controllo deferito al Governo non può non assumere aspetti di discrezionalità politica; ma per il giurista il punto è di stabilire in via di principio i limiti di tale discrezionalità e se la medesima consente in ipotesi anche l'inosservanza di una legge vigente. Su questo punto ho espresso il mio avviso in altra occasione. Sarà qui sufficiente tener presente in modo adeguato che la questione che il Governo può sollevare alla Corte costituzionale è di natura esclusivamente giuridica, così come giuridico è il giudizio della Corte. Quando la Costituzione ha voluto un giudizio politico ne ha investito il Parlamento, chiamato a decidere del contrasto di una legge regionale con l'interesse dello Stato o di altre Regioni.

La circostanza che il controllo governativo si eserciti su norme da mettere a confronto con altre norme o con principi desunti dalle norme, dà certo spazio ad apprezzamenti valutativi di ordine non soltanto logico ma politico, data la possibile, varia interpretazione delle « fattispecie normative astratte ». Ma tale margine si assottiglia, e dovrebbe cadere perciò il momento della discrezionalità politica, allorché le disposizioni con le quali porre a raffronto le leggi regionali sono inequivoche e certe, e intese proprio in via diretta a stabilire la discriminazione delle competenze tra Stato e Regioni, come è appunto per i decreti delegati.

Nella varietà dei casi venuti in esame l'impatto del momento politico con il disposto normativo ha indotto spesso la responsabile sede decisionale — cui l'Ufficio regioni sottopone un completo e preciso rapporto di

tutti i vari aspetti — alla soluzione di far passare la legge per decorrenza termini, senza cioè autorizzare il commissario ad apporre il visto, il che se consente ugualmente alla legge regionale di essere promulgata e quindi di acquistare la sua efficacia, dovrebbe servire a non impegnare il Governo a consacrare in modo definitivo la legittimità di analoghe future leggi.

E qui, a proposito del visto commissariale, mi pare sia opportuno tener presente (dato che spesso la stampa e la pubblica opinione e anche persone varie equivocano in proposito) che, nonostante talune contrarie opinioni, esso non stabilisce l'esito del controllo del Governo, il quale è di spettanza del Governo medesimo; attraverso il visto, infatti, il commissario del Governo rende palese soltanto l'esito positivo del controllo governativo, tant'è che il visto si ha per apposto qualora il Governo nel termine dei 30 giorni stabiliti dalla legge, non abbia manifestato l'intendimento di opposizione. E perciò, a mio avviso, il visto commissariale ha una funzione meramente dichiarativa di un determinato comportamento del Governo, in questo caso positivo.

Si pone a questo punto il problema, già rilevato, della possibilità di un inserimento della Commissione interparlamentare per le questioni regionali nel procedimento di controllo delle leggi. È una questione molto delicata, sulla quale mi limito a qualche considerazione personale.

Sembra pacifico, in primo luogo, che tale intervento non possa verificarsi di volta in volta in modo puntuale rispetto alle singole leggi, anche a causa della varietà dei loro contenuti, spesso non suscettivi di tipizzazione.

A parte, poi, che l'articolo 127 della Costituzione affida il controllo, per quanto attiene al rinvio e alla impugnativa, al Governo, che — secondo l'interpretazione venutasi ad affermare — è da intendere come « Consiglio dei ministri », e che l'articolo 126 della Costituzione stessa riferisce espressamente l'intervento della Commissione alla sola ipotesi dello scioglimento dei Consigli regionali; sta di fatto che il ritmo con il

quale vengono prodotte le leggi regionali, e con il quale perciò si determinano le scadenze ed i controlli, difficilmente potrebbe in pratica consentire un tale puntuale inserimento.

I termini, infatti, decorrono al momento della ricezione della legge da parte dei Commissari del Governo, che ne curano la trasmissione all'Ufficio regioni della Presidenza, al Ministro delle regioni, ai Ministeri dell'interno, del tesoro, delle finanze e del bilancio e ai Ministeri di volta in volta interessati *ratione materiae*. L'Ufficio regioni provvede allo studio della legge e alla raccolta dei pareri che, nonostante le sollecitazioni più volte effettuate, pervengono di solito con ritardo, sicchè la relazione elaborata dall'Ufficio stesso finisce per essere trasmessa al Ministro per i problemi regionali di regola non prima di una settimana dalla scadenza della legge, anche se, sui casi importanti, la relazione viene preceduta da un preappunto.

È stato da me e da altri già in altre occasioni rilevato come il punto focale della problematica del controllo, però, è quello secondo cui resta affidata al Ministro per le regioni la decisione se sottoporre o no la questione al Consiglio dei ministri, allo scopo di promuovere il rinvio della legge. Se si ha presente che tale decisione risulta assunta tenendo debito conto dei pareri espressi dagli altri Ministri avanti ricordati, interpellando anche, nei congrui casi, il Presidente del Consiglio, appare piuttosto evidente il rapporto che si instaura tra il Ministro per le regioni e il Consiglio dei ministri, da cui il primo riceve la delega a trattare gli affari regionali. E, peraltro, a quanto sembra spetterebbe piuttosto al Consiglio dei ministri che a questa Commissione di elaborare criteri direttivi di massima idonei a orientare l'azione del Ministro delle regioni.

L'intervento del Parlamento e di questa Commissione non potrebbe che venire in un secondo momento, a parte quella acquisizione di elementi di conoscenza che la Commissione potrebbe acquisire in ogni momento. Questo per quanto riguarda l'aspetto di legittimità,

Per il merito, invece, il discorso potrebbe essere diverso, perchè allorchè si sollevano al Governo questioni riguardanti il merito delle leggi regionali, il giudizio finale è del Parlamento e — nella misura in cui i vizi di merito possano essere canonizzati in via preventiva, sul che non vi è concordanza in dottrina — ben potrebbe, a mio avviso, il Parlamento, e quindi anche questa Commissione, determinare linee di comportamento, di intesa con il Governo, che potrebbero servire anche in via preventiva per le conseguenti valutazioni che ne farebbero le Regioni.

Occorrerebbe, peraltro, prendere nota — allo scopo di trarne le opportune implicazioni — che le Regioni, mirando ad attivare un duplice canale politico, quello con il Governo per il tramite del Presidente della Giunta e quello con il Parlamento per il tramite del Presidente del Consiglio regionale (cui, a termini costituzionali, non spetterebbe la rappresentanza della Regione, che è riservata al primo organo), finiscono con il trarre vantaggio da eventuali contrapposizioni tra punti di vista governativi e punti di vista parlamentari, che perciò sarebbe opportuno sottoporre a previo confronto e coordinamento.

Da quanto avanti detto, comunque, emerge la necessità, del resto da tutti rilevata, di un più stretto contatto tra gli organi di Governo e quelli parlamentari e di un inserimento delle stesse Regioni nell'attività di preelaborazione degli indirizzi generali nei settori di interesse regionale, indirizzi che riguardano lo Stato-comunità e che quindi coinvolgono anche le Regioni.

Sotto questo profilo si pone il grosso problema dell'organizzazione degli Uffici della Presidenza in rapporto alla politica regionale, la quale va indubbiamente condotta con visione unitaria e tenendo conto di tutti gli elementi utili che possono essere arretrati dai vari soggetti partecipanti.

In primo luogo va evitato, a mio avviso, il fatto che ciascun Ministro intervenga nei settori di propria competenza attraverso diramazioni di normative, di circolari, di indicazioni, che spesse volte muovono da posizioni parziali e non sono idonee a conside-

rare i problemi in tutti i loro molteplici aspetti. Due esempi tipici di ciò si sono avuti in questi ultimi tempi: l'uno riguarda un intervento del Ministro del lavoro *pro-tempore* in materia di anticipazione per conto dello Stato, che le Regioni avrebbero dovuto effettuare, a favore delle imprese concessionarie di autolinee per il noto problema degli adeguamenti retributivi a favore dei dipendenti di queste; tale intervento fu successivamente dovuto correggere dal Presidente del Consiglio — a causa di precisazioni effettuate dal Ministro del tesoro, che fece presente di non aver mai comunicato alle Regioni che lo Stato avrebbe provveduto a rimborsare le anticipazioni che le Regioni avessero fatto nel periodo dal giugno al dicembre 1974 — nel senso che le Regioni, ove avessero voluto provvedere, dovevano farlo con i propri mezzi, non potendosi al momento prevedere un rimborso da parte dello Stato, che, del resto, avrebbe richiesto una espressa normativa. L'altro esempio è quello di una circolare diramata negli ultimissimi giorni del precedente Governo dal Ministro dei lavori pubblici in materia di espropriazione, con la quale si dichiara sulla base della interpretazione estensiva di una legge dell'agosto 1974, che tutta la materia espropriativa è di competenza regionale, laddove altri Ministeri e altri organi ravvisano, a mio parere più fondatamente, che la competenza espropriativa non è spostata in tutte le sue fasi e in tutti i casi alle Regioni, avendo voluto quella legge soltanto unificare, come risulta palese dal suo testo, il criterio di determinazione della indennità di espropriazione.

Sembrerebbe perciò fondamentale che la Presidenza del Consiglio potesse previamente essere informata, al fine del coordinamento costituzionale previsto, delle iniziative che ciascuna Amministrazione intende assumere e che concernono le aree di competenza regionale, o le aree di competenza statale aventi connessione con quelle di competenza regionale, data la estrema delicatezza dei rapporti Stato-Regioni e dato che le iniziative settoriali possono scaturire incomprensioni e vertenze.

La Presidenza del Consiglio, in sostanza, dovrebbe essere veramente il centro di coordinamento della politica governativa in materia regionale; essa, perciò, dovrebbe ristrutturarsi adeguando uffici e metodi di lavoro essendo in dubbio che la presenza regionale debba far valere i suoi effetti anche a tale riguardo.

I collegamenti con le Regioni andrebbero attivati in modo istituzionale, anzichè nel modo parziale ed episodico come oggi sono, non essendo nemmeno sufficiente quanto attualmente si svolge in sede CIPE, dove si pongono sì le premesse per l'attività regionale, ma quasi esclusivamente sotto il profilo dei meccanismi di finanziamento. Nella sede della Presidenza del Consiglio, invece, dovrebbe essere istituito un centro idoneo a funzionare quale collegamento permanente con le Regioni, fungendo altresì come segreteria delle Commissioni miste, statali e regionali, che dovrebbero essere stabilite per la trattazione dei problemi di comune interesse e per la messa a confronto degli indirizzi e punti di vista ricettivi.

Tale Ufficio dovrebbe anche — sulla base degli elementi forniti dai Ministeri e dagli altri Uffici della Presidenza — predisporre ed elaborare i materiali occorrenti per l'effettivo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, la quale finora è stata carente e va perciò attivata, essendo uno degli strumenti di maggiore importanza nel meccanismo dei rapporti Stato-Regioni.

Tale funzione, se esercitata, si manifesterebbe estremamente utile non soltanto a proposito degli indirizzi generali di politica amministrativa regionale, ma anche riguardo a situazioni che attualmente pongono motivi di disagio nei rapporti tra Stato e Regioni, come ad esempio in ordine alla così detta attività internazionale delle Regioni e alla loro partecipazione a iniziative extraregionali, che rischiano di provocare confusione sia all'estero che tra le Regioni stesse.

A parte le iniziative esclusivamente politiche, poste in essere da una serie di incontri, di visite, di conoscenze, di rapporti che spaziano da quelli turistici a quelli culturali e di studio, e che ormai sono divenute una rete che copre ogni area della terra, sono in-

fatti soventi anche iniziative di ordine economico e commerciale. E più volte il Ministero per il commercio estero ha lamentato che amministratori regionali, con una visione parziale dei problemi e senza adeguata preparazione, studio e conoscenza dei mercati, si muovono, quasi a gara tra essi, a scopo promozionale per ricercare contatti con operatori economici stranieri, senza nemmeno ricercare tempestivi collegamenti con quegli organi tecnici del Ministero stesso o dell'Istituto per il commercio estero che hanno istituzionalmente specifiche attribuzioni nel settore e che (volendo superare a favore delle Regioni la possibile pregiudiziale di incompetenza) dovrebbero sempre essere considerati gli indispensabili strumenti di collegamento tra le Regioni ed organismi esteri.

È in seno alla Presidenza del Consiglio che, a mio avviso, dovrebbe, poi, essere istituzionalizzata per legge la figura del Ministro per le Regioni, il quale più che avvalersi di un apparato burocratico proprio dovrebbe, per conservare il suo ruolo di sede politica e non burocratica, avvalersi strumentalmente degli Uffici della Presidenza, come del resto già oggi viene fatto in via informale.

L'istituzione del Ministro per le Regioni si è dimostrato estremamente utile, non soltanto per attivare il dialogo politico con le Regioni, ma anche per la trattazione di questioni tecnico-giuridiche che andavano certamente isolate, stante anche la dimensione da esse raggiunta, dal complesso degli altri affari deferiti agli organi della Presidenza.

Data però l'importanza delle Regioni per la determinazione dell'azione legislativa e amministrativa generale e dato che in definitiva il Ministro per le Regioni opera in immediato contatto collaborativo col Presidente del Consiglio e dello stesso Consiglio dei Ministri, di cui è il fiduciario al fine del coordinamento delle proposte dei singoli Ministri in sede di decisione delle leggi regionali, sarebbe naturale, a mio avviso, che gli venisse riconosciuto il rango di Vice Presidente del Consiglio, anche perchè possa agire come autorevole organo di attivazione della richiamata funzione di indirizzo e coordina-

mento. E poichè i Presidenti delle Regioni di diritto comune non hanno titolo — a differenza dei loro colleghi delle Regioni a statuto speciale — a partecipare al Consiglio dei Ministri per la deliberazione di atti che possano interessare le Regioni, spetterebbe altresì al Ministro per le Regioni l'esposizione nella sede collegiale dei punti di vista regionali che egli avesse preventivamente raccolti.

Si tratta di aspetti che io indico, a titolo personale, quali meritevoli di attenzione e che andrebbero tenuti presenti in occasione della sempre preannunciata, ma finora mai attuata, legge sul riordinamento della Presidenza, tenendo comunque presente che l'assetto funzionale-istituzionale deve essere correlato al principio che il nostro non è uno Stato federativo, ma uno Stato unitario su base regionale.

Vorrei, a chiusura della mia esposizione, segnalare un semplice dato statistico: per il 1974 a tutto il 10 di dicembre, le Regioni hanno prodotto nel complesso 1.155 leggi. È un numero che di per sè esprime chiaramente l'entità del lavoro che si espleta a livello di ufficio ed a livello politico. Ed è un lavoro che l'Ufficio Regioni ha effettuato sempre in modo serio ed apprezzato, essendo svolto da personale che ha acquisito specifica ed approfondita preparazione e che ha esperienza, equilibrio e viva sensibilità per i problemi della trasformazione dello Stato. E non vi sono soltanto le leggi: una continua e rilevante mole di lavoro concerne l'elaborazione di norme, la risposta a quesiti, la predisposizione di circolari, i contatti con i Commissari di Governo. Soltanto l'attuazione del pacchetto per l'Alto Adige e i problemi delle zone di confine richiederebbero uno specifico ufficio.

La legiferazione regionale tende poi ad addensarsi in taluni periodi dell'anno, assumendo le punte massime prima delle festività natalizie e di quelle estive. Esiste, anzi, la prassi adottata dalla Regione siciliana di approvare in questi periodi, l'articolato delle leggi per poi effettuare la votazione finale del testo in un unico giorno prefestivo, in modo da scaricarle tutte insieme, a valanga, al

Commissario dello Stato: ove si tenga presente che per questa Regione il tempo utile per il controllo è di 5 giorni dal momento della comunicazione delle leggi al Commissario dello Stato, si avrà netta l'impressione che una tale operazione viene effettuata allo scopo di rendere ancor più disagiata il controllo, essendo veramente difficile che tra Natale e S. Silvestro, per riferirsi al periodo più abituale di applicazione di tale modo di agire, si possa adeguatamente effettuare l'esame di legittimità per le decine di leggi contemporaneamente pervenute dalla Regione siciliana (senza considerare le contemporanee scadenze delle leggi delle altre Regioni)! Questo discorso induce ad aprirne uno più ampio che concerne in via generale l'esercizio del controllo governativo in circostanze nelle quali esso è reso obiettivamente difficile e allorchè si tratti di far luogo a rinvio o impugnativa. In tali circostanze si dovrebbe, a mio avviso, riconsiderare il principio della necessità di una previa deliberazione del Consiglio dei Ministri: così nelle ipotesi in cui crisi di Governo e eventi particolari impediscano o rendano difficile la convocazione del Consiglio si dovrebbero affidare in via di urgenza rinvii ed impugnative al Presidente del Consiglio, salva ratifica successiva dell'organo collegiale. Si eviterebbe tra l'altro l'inconveniente che, per decorrenza dei termini, passino leggi sicuramente illegittime e uguali ad altre già rinviate o impugnate e ne guadagnerebbe la legalità sostanziale, trattandosi pur sempre di una legislazione, quella regionale, che viene a far parte dell'ordinamento della Repubblica.

Si rifletta, del resto, al fatto che per la Sicilia l'impugnativa è attribuzione del Commissario dello Stato; che per la Valle d'Aosta il rinvio spetta al Rappresentante del Governo; e che per il TAA è previsto espressamente dalle norme di attuazione l'intervento in via di urgenza del Presidente del Consiglio.

Tenendo conto di tutti questi elementi parrebbe che si sia voluto drammatizzare questo aspetto del rinvio per potere negare al Presidente del Consiglio un parere sia pure condizionato e limitato in certe determinate situazioni. Ringrazio tutti voi per la pazienza con cui sono stato ascoltato.

PRESIDENTE. Credo di dover essere io a ringraziare lei per l'esposizione, non solo molto documentata e nutrita di una grossa esperienza, ma anche per l'esplicitazione di molti problemi e dei loro risvolti in una materia che certamente ha interessato a fondo questa Commissione e l'Ufficio Regioni.

Siamo tutti d'accordo che ormai si sia usciti da una fase di conflittualità iniziale quasi esasperata; e penso che il merito sia da attribuire, da una parte, ad un migliore allenamento dei protagonisti nelle rispettive funzioni, dall'altra, ad un processo di reciproca comprensione, per esigenze che derivano dal fatto stesso costituzionale dell'attuazione delle Regioni. Gli onorevoli senatori hanno qualche domanda da porgere al prefetto Gizzi?

MODICA, senatore. Sarebbe meglio ascoltare il professor Giovenco.

GIOVENCO. Ringrazio il Presidente della Commissione e gli onorevoli componenti per avermi voluto invitare. La mia esposizione dopo quella ampia fatta dal prefetto Gizzi su un piano generale, tenderà piuttosto, per dir così, nel mettere in rilievo alcuni aspetti del tema della riforma regionale visti dall'altra parte della barricata.

Le Regioni alla fine della loro prima legislatura si presentano senz'altro come entità attive dell'ordinamento generale dello Stato. Esse hanno però una dimensione ed una operatività diverse l'una dall'altra.

A parte le esigenze di base comuni, alle quali, pur nella libertà delle scelte, espressione dell'autonomia, non potrebbero non far riscontro, quanto all'effettività ed entità del loro soddisfacimento, realizzazioni sostanzialmente uniformi, la diversificazione è riferibile, come consequenziale e connaturale, alla particolarità delle situazioni ambientali ed alle caratteristiche delle istanze peculiari delle zone di rispettiva competenza territoriale.

È però riguardabile, anche, come portato dell'assenza (o mancata osservanza) di indicazioni orientative, quali avrebbero potuto

essere quelle derivanti dalla precisazione degli obiettivi della programmazione nazionale, per la cui realizzazione lo Stato si è riservato (art. 17 lettera a) legge 16 maggio 1970 n. 281), la funzione di indirizzo e coordinamento.

La disarmonia, inevitabile, peraltro, nella fase di avvio di ogni radicale rinnovamento, trova spiegazione e, in parte, giustificazione anche nello stato di fatto caratterizzato da una inadeguata preparazione legislativa ed organizzativa della riforma, dal quale l'istituzione delle Regioni si è mossa.

Questa prima fase, di natura prevalentemente costituente, della vita del nuovo ente ha condotto, comunque, ad una maggiore consapevolezza del rilievo della innovazione istituzionale ed alla constatazione della necessità di pervenire alla individuazione delle misure più opportune per realizzarne il perfezionamento nel contesto del sistema complessivo della Amministrazione pubblica stabilito dalla Costituzione.

In tale quadro parrebbe rispondere alle istanze più immediate dell'interesse pubblico l'attuazione di taluni interventi sul piano normativo per una migliore definizione del rapporto Stato-Regione a garanzia della bontà ed integrità dell'ordinamento giuridico, della certezza dell'autonomia regionale, e della tutela dell'efficiente funzionamento del nuovo assetto pluralistico dei centri di propulsione, direzione e realizzazione della vita nazionale.

Tale rapporto, correlazione delle parti verso l'insieme, si pone come definizione delle rispettive sfere di attribuzione.

In parte tale delimitazione è già chiaramente fissata: rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni (art. 117 della Costituzione); provvedimenti vietati (art. 120 della Costituzione).

In parte è invece da definire con maggiore chiarezza: il rispetto generico dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, voluto dallo stesso articolo 117, presuppone anche disposizioni legislative specifiche, che stabiliscano l'ambito della sua precisa cogenza; l'ultimo comma dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, riconosce

tale necessità, distinguendo tra i principi che si desumono dalle leggi vigenti e quelli sanciti da leggi che espressamente li stabiliscono.

Di qui l'urgenza delle leggi-quadro, leggi-cornice o di principio. Possono queste adeguatamente concorrere ad eliminare le incertezze nella determinazione dei limiti dell'autonomia legislativa regionale, ed a garantire, con l'integrità dell'ordinamento giuridico, la autonomia stessa, superando le perplessità della ricerca di tali limiti nei « principi delle vigenti leggi » (i quali molte volte non esistono o non sono enunciati).

Esse varranno ad evitare o ridurre i conflitti interpretativi, già ripetutamente insorti, particolarmente in sede di controllo dell'esercizio della funzione legislativa regionale, forieri di composizioni di dubbia ortodossia, con danno per l'autonomia regionale e per l'armonia dell'ordinamento giuridico.

E qui non sono d'accordo con l'amico Gizzi quando richiama il protocollo sulle leggi del personale, perchè la mancanza di leggi cornice è stata pregiudizievole proprio per talune leggi sul personale e sull'organizzazione amministrativa. Non voglio portare il caso del Veneto perchè forse è atipico; ma non vi è dubbio che le leggi sul personale anche di altre Regioni hanno abbondantemente sorpassato i limiti di una decorosa delimitazione delle carriere, degli stipendi, delle funzioni, eccetera.

Altre leggi che hanno sofferto della mancanza di leggi cornice sono quelle sull'esercizio dei controlli, nonchè tutte le leggi regionali in materia di agricoltura.

L'urgenza delle leggi-quadro o di principio è segnatamente sentita per le materie, nelle quali si impone il coordinamento delle attribuzioni, che ineriscono all'autonomia delle Regioni, con la sovranità dello Stato, per quanto attiene agli obblighi internazionali, come per l'agricoltura in dipendenza della regolamentazione comunitaria europea del settore, e per ciò che concerne l'armonizzazione delle iniziative regionali con la « politica » nazionale, come per i settori del credito, del commercio (in rapporto alle esportazioni verso l'estero) e del turismo.

Al miglioramento del rapporto Stato-Regione può concorrere anche:

a) una adeguata disciplina legislativa del procedimento per l'esame da parte del Governo delle leggi regionali, essendo quella attuale, stabilita da prassi empiriche, da un lato non del tutto valide ai fini della legittimità costituzionale e dall'altro non pienamente idonee ad assicurare alla Regione la verifica delle procedure osservate nell'esercizio del potere-dovere affidato al Governo dall'articolo 127 della Costituzione.

Le linee sommarie di tale auspicabile normativa appaiono di semplice configurazione e di facile realizzazione.

Verrebbe, con tale disciplina, ad evitarsi il ricorso alla formulazione, quasi quale transazione tra Stato e Regione, di osservazioni di carattere correttivo od interpretativo, che sovente accompagnano i provvedimenti governativi di assenso all'ulteriore corso delle leggi regionali.

Con riguardo a tali osservazioni non può non rilevarsi incidentalmente come le stesse debbano soggiacere ad un giudizio in definitiva negativo.

Mentre, infatti, da un lato esse, qualora, come non di rado accade, integrino rilievi attinenti a veri e propri vizi di legittimità costituzionale, rappresentano la prova manifesta di un giudizio non coerente, dall'altro, nella generalità dei casi, costituiscono enunciazioni prive di valore giuridico, non potendo le stesse comunque toccare l'effettiva portata delle disposizioni della legge regionale alla quale ineriscono.

Nè può condividersi l'opinione di recente espressa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo la quale le osservazioni in argomento avrebbero carattere vincolante per la Commissione di controllo, qualora esse siano preordinate alla interpretazione delle disposizioni medesime;

b) una valida definizione dei rimedi da esperire in caso di inattività o di inosservanza delle direttive governative (art. 17 lettera b) legge 16 maggio 1970 n. 281) da parte degli organi regionali, nell'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato. L'uniformità di indirizzo della gestione di tali funzioni nel-

l'intero territorio dello Stato è imprescindibile per la natura statale delle funzioni stesse e per i requisiti di imparzialità e di buon andamento, che anche secondo il precetto costituzionale, debbono caratterizzare l'Amministrazione pubblica.

La disciplina normativa delle relazioni, che per la delega di funzioni vengono a intercorrere tra Stato e Regioni, dovrà anche valere ad evidenziare la differenziazione delle attribuzioni stesse rispetto a quelle regionali istituzionali, eliminando le non infrequenti confusioni in proposito verificatesi, con conseguenze anche sul piano della incidenza finanziaria (oneri assunti a carico del bilancio regionale per provvedimenti in materia oggetto di delega statale).

L'opportunità di una integrazione della legislazione statale attiene anche al controllo degli atti amministrativi regionali.

Parrebbe, a tal riguardo, doversi provvedere:

a) ad una disciplina specifica, più adeguata alla natura degli atti, per i provvedimenti degli organi regionali monocratici, attualmente assimilati, per il controllo, alle deliberazioni degli organi collegiali, alle quali sole in effetti si riferisce la legge 10 febbraio 1953 n. 62;

b) alla esclusione dall'esame di legittimità delle deliberazioni regionali assunte nell'esercizio di funzioni di controllo su altri enti (consorzi di bonifica, enti provinciali per il turismo, aziende di soggiorno, eccetera).

In questo momento noi effettuiamo il controllo sul controllo già effettuato dalla Regione; cioè deliberazioni di controllo di atti vengono inviate alla Commissione di controllo per il controllo di legittimità. Talchè io seguo il criterio di non affermare più che la deliberazione regionale è o meno legittima, perchè dovremmo esaminare l'atto controllato: ne prendiamo atto puramente e semplicemente;

c) alle eliminazioni del controllo degli atti monocratici e delle deliberazioni collegiali, riguardanti determinazioni amministrative interne (concessione di congedi o di aspettative al personale dipendente, assegna-

zione del personale agli uffici, eccetera) e non comportanti oneri a carico del bilancio dell'ente;

d) alla revisione della disciplina del controllo dei provvedimenti degli enti locali nelle materie loro delegate dalla Regione.

A tale ultimo riguardo deve osservarsi che la competenza all'esercizio di tale controllo è assegnata, dall'articolo 62 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, alla Commissione di controllo prevista dalla stessa legge in rapporto all'articolo 125 della Costituzione, ed è una competenza necessaria, trovando essa il suo fondamento, come ricordato dalla Corte Costituzionale con sentenza 24 febbraio 1972 n. 40, nell'imprescindibile criterio di logica giuridica per il quale gli atti dell'autorità delegata sono pur sempre esplicazioni di attività che è propria del delegante.

La soppressione di tale competenza, e la attribuzione delle relative funzioni agli organi regionali contemplati dagli articoli 55 e 56 della stessa legge n. 62 del 1953, come previsto dall'ultimo comma dell'articolo 1 del disegno di legge di recente approvato dal Senato per il riordinamento della pubblica Amministrazione, deve ritenersi in contrasto con la Costituzione e precisamente con l'articolo 125 della stessa.

Si avrebbe in effetti la sottrazione al controllo dell'organo statale, stabilito dalla Carta Costituzionale, di tutta una parte ingente di atti relativi ad attività regionali.

Se si tiene conto che le Regioni esercitano « normalmente le loro funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri Enti » appare evidente che l'abrogazione dell'articolo 62 della legge n. 62 del 1973 ed il trasferimento ad organi regionali dell'esame degli atti in questione porterebbero alla virtuale eliminazione del controllo sull'Amministrazione regionale.

Il fatto suscettibile di verificarsi legittimamente solo in forza di una legge di revisione costituzionale, porterebbe una nuova configurazione dello stesso Istituto regionale e dei suoi rapporti con lo Stato, con conseguenze da stabilirsi per tutto l'assetto costituzionale relativo.

Rimane certo, comunque, che siffatta profonda innovazione non può attuarsi median-

te una legge ordinaria, quale quella che potrà scaturire dal disegno di legge sopramenzionato, nel quale, dopo tutto, essa trova una collocazione tale da sfuggire ad una adeguata valutazione politica. La questione del controllo dei provvedimenti degli enti locali per delega della Regione deve pertanto porsi, nel rispetto della Costituzione, sotto un diverso profilo: quello dell'opportunità dell'individuazione degli eventuali limiti dello stesso (vedasi in proposito la comunicazione del professor Feliciano Benvenuti sul tema « Comprensori e deleghe » alla Conferenza tenutasi sull'argomento a Venezia il 21 settembre 1974) Si può cioè stabilire in sede di disciplina della materia una limitazione del controllo su questi atti degli enti locali delegati dalla Regione; quello dell'adeguamento, alle esigenze della sua pratica attuazione, della struttura organizzativa dell'organo deputato al suo esercizio. Immaginate che cosa succederebbe se l'Commissione di controllo sugli atti regionali dovesse ricevere le deliberazioni dei comuni e degli altri enti locali delegati dalla Regione in cinque, sei, sette materie. I comuni di una Regione sono centinaia, queste deliberazioni sono migliaia. Quindi occorrerebbe veramente istituire una sezione speciale della Commissione di controllo sugli atti regionali per esaminare queste deliberazioni, perchè sarebbe materialmente impossibile che tale Commissione esaminasse le migliaia di deliberazioni delle centinaia e centinaia di comuni che costituiscono l'assetto regionale.

Quindi, c'è da pensare a questo adeguamento della struttura organizzativa dell'organo deputato all'esercizio del controllo di tali atti. A questo si deve aggiungere un'altra considerazione, e cioè che l'esperienza che ho potuto avere finora in materia di controllo sugli atti degli enti locali delegati dalla Regione è una esperienza assolutamente negativa perchè soprattutto i piccoli enti non sono preparati ad esercitare tale attività. La Regione Veneto, ad esempio, ha delegato la assistenza scolastica ai comuni e le deliberazioni comunali in questa materia sono almeno per il sessanta per cento sistematicamente annullate dalla Commissione di controllo. Perchè? Alcuni comuni, interpretan-

do male la legge, hanno soppresso i patronati scolastici.

P R E S I D E N T E . I comuni e non le Regioni?

G I O V E N C O . Sì. Altri hanno delegato tutto ai patronati scolastici facendo poi una grande confusione circa gli aspetti finanziari dell'esercizio dell'attività delegata.

A questo proposito, infatti, mentre la Regione ha stabilito contributi per ciascun comune, questi ultimi hanno ambiziosi programmi di assistenza scolastica e non si rendono conto che solo per una parte è sufficiente il contributo regionale e, quindi, per l'altra debbono spendere incidendo sul loro bilancio: pensano, invece, di addossare alla Regione tutto il costo di programmi bellissimi, intendiamoci, ma che comunque sono esorbitanti dall'entità del contributo della Regione.

Non ho altro da aggiungere salvo che rinnovare i ringraziamenti per avermi consentito questa breve esposizione.

P R E S I D E N T E . La ringrazio. Vorrei spiegare che la richiesta dell'intervento di lei signori a questa seduta era ispirata dal desiderio di vedere, dai due diversi punti prospettici, il problema dell'organizzazione centrale e dell'organizzazione periferica dello Stato. Mi intratterrò ora sull'organizzazione periferica per far presente che, nello svolgimento di questa indagine, molte sono state le questioni emerse: e una di esse viene dal desiderio, manifestato dalle rappresentanze regionali, di vedere — da un lato — valorizzata la figura del commissario di Governo come conferma *in loco* della competenza della Presidenza del Consiglio in tutto ciò che riguarda i rapporti tra Stato e Regione (quindi come tramite non solo necessario, ma autorevole della unitarietà della funzione di indirizzo e di coordinamento); dall'altro, di veder opportunamente alleggerita la figura del Commissario del Governo dai compiti di capo dell'ufficio di controllo...

G I O V E N C O . Non per alleggerire, ma per sopprimere del tutto.

PRESIDENTE. . . e ciò perchè tali compiti sembrano implicare una posizione di *contrapposizione funzionale* all'attività regionale, contrastante — in qualche modo — con le possibilità di collaborazione provenienti dall'altro aspetto della figura del Commissario del Governo, cioè di coordinatore dell'attività dello Stato nella Regione, e quindi naturale tramite di una collaborazione tra ciò che resterà di operativo in periferia da parte dello Stato e l'operatività regionale.

GIOVENCO. A titolo personale posso dire che la funzione di presidente della commissione di controllo è fondamentale perchè attraverso questi atti si vede lo svolgimento di tutta la commissione; chiedendo chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio su talune deliberazioni si approfondiscono gli indirizzi direttivi dell'amministrazione regionale. Togliere al Commissario del Governo questa funzione mi sembrerebbe proprio un troncarli le gambe . . .

La funzione di indirizzo e di coordinamento è una bellissima cosa, ma è anche una funzione che in pratica, salvo ciò che si fa per conto proprio, non trova una grande esplicitazione, almeno fino a questo momento. Quindi, non è che le Regioni ampliando tale funzione propendano a dare al Commissario del Governo maggiori attribuzioni; ma, se si dovesse privare il Commissario del Governo del compito di presiedere la Commissione di controllo, si verrebbe a togliere in capo ad esso una funzione che è essenziale per il retto andamento ed esercizio dell'attività regionale.

PRESIDENTE. Si cerca di perseguire una linea funzionale che sia di comune interesse, ed è logico che ci sia il controllo dello Stato sugli atti regionali. Attualmente però il Commissario del Governo finisce per costituire una specie di giudice gerarchico incumbente sulle Regioni; mentre sarebbe possibile ipotizzare un organo di controllo non necessariamente presieduto dal Commissario del Governo, al quale potrebbe essere riservata la veste di giudice solo in quei casi eccezionali che dall'organo di con-

trollo fossero portati alla sua attenzione. Quindi, non un'attività diretta e personale, ma un'attività di tipo giurisdizionale, nei casi eventualmente denunciati o ravvisati come gravi, meritevoli cioè di ulteriore riflessione dopo l'esame fattone da un organo di controllo minore, non direttamente coinvolgente la persona del Commissario del Governo.

GIOVENCO. Con potere di annullamento degli atti dell'organo inferiore, a qual fine?

PRESIDENTE. Un secondo grado di controllo che potesse salvare l'autorità del Commissario del Governo da uno smiuzzamento quasi a livello di delibera . . .

GIZZI. Vorrei fare qualche osservazione *a iatere*: è vero che la funzione del Commissario del Governo, presidente della Commissione di controllo, sugli atti regionali non è una funzione di rango costituzionale poichè non è prevista dalla Costituzione. Tale funzione è stata infatti demandata al commissario dalla legge Scelba.

Per rispondere a quanto mi chiede il presidente Oliva, in ordine al problema della presidenza della Commissione di controllo, faccio presente che il punto è stato molto dibattuto in seno alla commissione Deriu, costituita, presso il Ministro delle Regioni dell'epoca, allo scopo di riesaminare la normativa del controllo dello Stato sulle Regioni e di queste sugli enti locali; in sostanza, si volevano riconsiderare, per ammodernarli, gli aspetti della legge Scelba concernenti il controllo dello Stato sulle Regioni e di queste, ripeto, sugli enti locali.

Ebbene, il professor Gioenco e io avevamo in quella sede espressa l'opinione che la presidenza della Commissione di controllo sugli atti delle Regioni dovesse continuare utilmente, e forse anche indispensabilmente, a fare capo al commissario del Governo, in quanto solo attraverso l'esame degli atti che arrivano al controllo, il detto commissario acquisisce quella conoscenza dell'attività regionale che è necessaria al fine di poter esercitare con

consapevolezza la funzione di coordinamento che la Costituzione pone in capo al commissario quale sua attribuzione tipica. Poiché spetta al Commissario del Governo di coordinare l'attività dell'amministrazione statale con quella delle Regioni, occorre — a parte la necessaria disciplina dell'istituto di tale organo, intesa a consacrare funzioni e prestigio — fornirgli adeguati strumenti tecnici: e uno di questi è proprio l'esame delle deliberazioni regionali, attraverso il quale, tra l'altro, il Commissario può evitare quei conflitti di attribuzione che costituiscono oggi la materia più frequente di controversia tra Stato e Regioni.

Per quanto attiene l'osservazione che il Commissario del Governo vorrebbe così distratto dai compiti di coordinamento per essere assorbito da questioni minute che attengono allo svolgimento delle attività amministrative, va tenuto presente che il disegno di legge già n. 114 prevede che il controllo sulle attività delegate alle Regioni venga esercitato non già dalla Commissione statale di controllo ma dai comitati regionali e, inoltre, che le Regioni dovrebbero provvedere — e a un certo momento lo faranno — a svolgere i propri compiti a mezzo delega o avvalendosi direttamente degli uffici degli enti locali; infine, le Regioni potranno esercitare le proprie attività anche attraverso i propri enti strumentali.

E allora, in definitiva, gli atti sui quali verrebbe ad esercitarsi il controllo da parte della Commissione statale sarebbero ben pochi; anzi, la commissione Deriu aveva stabilito un sistema che limitava il controllo d'ufficio agli atti a contenuto generale: regolamenti, direttive, atti che concretano piani, cioè a quegli atti di indirizzo che possono maggiormente incidere in settori per i quali si richiede il coordinamento con l'attività amministrativa dello Stato.

Avendo toccato il problema dei controlli amministrativi sulle Regioni, mi pare valga la pena di rilevare, sia pure sommariamente, che attualmente le Regioni a statuto ordinario costituiscono gli unici enti pubblici nei cui confronti non si esercita il controllo sui conti consuntivi.

Mentre per lo Stato e per le Regioni a statuto speciale la Corte dei conti provvede al-

la parificazione dei conti dopo aver provveduto per giunta al controllo degli atti di impegno e dei titoli di spesa, per le Regioni a statuto ordinario le norme ora vigenti vengono interpretate — e personalmente non sono d'accordo su questa interpretazione — nel senso che l'unico controllo esterno ammissibile sia quello della legge regionale che approva il consuntivo, legge che non fa altro che esporre i dati numerici di sintesi.

Mi pare che questo sia un problema importante: la Commissione di controllo dovrebbe, invece, controllare, sia pure per campione, i conti consuntivi in una fase amministrativa, richiamandosi a quella tendenza nuova, che ispira anche la Corte dei conti, a effettuare un controllo di congruità della gestione anziché sui singoli atti, in modo da offrire un elemento di utilità e fini generali.

Mi pare, perciò, che quegli inconvenienti cui prima ha accennato il presidente Oliva non dovrebbero certo verificarsi.

P R E S I D E N T E . I risultati di questi vostri studi, che hanno pur sempre rappresentato un'apertura verso le esigenze di semplificazione ed anche di qualificazione di questo controllo, meriterebbero forse, attraverso il Governo, di essere portati alla decisione del Parlamento.

Vorrei dunque ringraziare il professor Gizzi per averci fatto comprendere quale sia l'*iter scrupoloso* (anche se necessariamente condensato nel tempo) dell'esame delle leggi regionali. E poiché il professor Gizzi si è riferito al punto essenziale, che è quello dei principi a cui, evidentemente, non possono non riferirsi le motivazioni del rinvio e dell'eventuale impugnazione delle leggi regionali, vorrei ricordare che uno dei rilievi fatti dai nostri esperti — nonchè dalle rappresentanze regionali — riguarda il fatto che il controllo di legittimità (benchè espresso alla fine da una deliberazione del Consiglio dei ministri) sia pur sempre non dico preparato (il che è più che giusto) ma — in pratica — eseguito e discusso nell'ambito di una sede democratica, dalla quale le Regioni sono escluse e da cui non hanno la possibilità di presentare deduzioni e difese.

Da parte di qualcuno è stata perciò prospettata la possibilità che, senza nulla togliere

re ai poteri costituzionali che spettano al Governo di garante del rispetto delle leggi, possa però essere inserita una fase di parere, da chiedersi — prima di giungere al rinvio — o ad una sezione speciale di un organo consultivo o giurisdizionale dello Stato, oppure ad un organo del Parlamento, sia pure senza efficacia vincolante.

In tal modo, il giudizio del Governo sulla valutazione degli eventuali ostacoli all'approvazione del visto ad una legge regionale, risulterebbe meglio appoggiato sia giuridicamente sia politicamente. Io vorrei sapere, dalla scrupolosità di chi ha così ben espresso la sua posizione, se in fondo non sia esso stesso convinto che la Regione appare troppo indifesa in questa fase, nel senso che — essendo esclusa — non può che attendere il telegramma di eventuale rinvio, con una motivazione che difficilmente si esprime con completezza. Le ragioni di illegittimità possono anche essere gravi; ma quando manca il riferimento a leggi quadro — e questo non è colpa né delle Regioni né del Governo — o quando si richiamano « principi » non sempre consolidati ed evidenti, è ovvio che il rinvio può apparire troppo unitario ed incontrollato.

G I Z Z I. Ella, onorevole Presidente, ha proposto un problema estremamente delicato. È evidente che nella vasta casistica della legislazione regionale possono presentarsi ipotesi di rinvio che posano su basi certe ed altre per le quali, entro certi limiti, si può discutere. Ipotesi che posano su basi certe sono ad esempio quelle in cui il rinvio si rifa a norme costituzionali. Si è verificato, ad esempio, il caso di Regioni che hanno istituito nuovi Comuni o hanno altrimenti modificato la circoscrizione territoriale di Comuni preesistenti, senza avere previamente proceduto al *referendum*, richiesto all'articolo 133 della Costituzione delle popolazioni interessate, oppure che hanno considerato come tali soltanto le popolazioni delle frazioni che si intendevano erigere a Comune, senza dare rilievo all'interesse del restante corpo elettorale del Comune da dividere. Anche se per i grossi Comuni si possono presentare a tale riguardo problemi particolari, si deve considerare che il distacco di una frazione dai

Comune materialmente e giuridicamente tanto la parte che si separa quanto la parte che rimane e, pertanto, le rispettive popolazioni vanno parimenti ascoltate. Un'altra ipotesi che attiene allo stesso campo è quella di Regioni che, erigendo nuovi Comuni non si danno la pena di verificare l'insufficienza dei mezzi finanziari sia della frazione erigenda a Comune, sia della parte restante, dato che anche questo deve, dopo il distacco, conservare quelle condizioni economiche che sono relativamente necessarie per l'espletamento dei servizi comunali. Tutti concordano, ora, nel ritenere che uno dei principi fondamentali che si desumono dalla legislazione vigente in tale materia è appunto quello del verificarsi di siffatto presupposto. Direi, quindi, che le suddette situazioni sono sicuramente tali da far definire legittima o illegittima una legge regionale, dato che ci troviamo di fronte a parametri indicati direttamente dal dettato costituzionale o da un generale consenso di carattere dottrinale. Ci sono, invece, altre situazioni più complesse allorché — le ho accennate nella mia esposizione — mancando principi espressamente stabiliti questi debbono essere trattati da un materiale normativo che non è omogeneo, che spesso si accavalla, si interseca e, quindi, è abbastanza confuso anche sotto il profilo della competenza storica e ideologica. È rispetto a queste situazioni che si pongono margini di incertezza: ho però anche accennato che in situazioni del genere la tendenza è di riferirsi piuttosto a disposizioni o principi di ordine costituzionale, nel senso che le Regioni tendono a costruire, siano agevolate dall'organo governativo di controllo, la propria competenza concorrente come se fosse una competenza di carattere primario. D'altra parte, il modo con cui è organizzato il controllo delle leggi regionali assicura accanto al giudizio tecnico — che è il più attento e scrupoloso possibile anche perché si avvale dei pareri di tutti i Ministeri interessati, che vengono vagliati criticamente, prima della loro utilizzazione —, un momento di sintesi politica che è effettuata a cura del Ministro per le Regioni. È chiaro che la mole imponente, e che si presume anche crescente, delle leggi regionali non permette materialmente al Mi-

nistro di esaminare tutte le disposizioni contenute nelle leggi regionali, ma il lavoro istruttorio consiste, appunto, nell'isolare le questioni più importanti sulle quali l'organo politico possa soffermarsi prima di decidere. D'altra parte molte Regioni hanno cura di stabilire contatti sia in via preliminare, con il mio Ufficio, che in via susseguente, con il Ministro. Io direi comunque, che le stesse Regioni percepiscono quando una loro legge presenta punti oscuri e difficili e non rimangono inoperose a questo riguardo: molte di esse, tra l'altro, hanno istituito propri uffici di contatto a Roma per meglio curare lo scambio di informazioni e di opinioni. Ho già detto che la pratica della consultazione e del cordiale contatto è sempre esistita, in modo certo più completo con le Regioni a statuto speciale ma ora essa tende a riguardare anche le Regioni a statuto ordinario. posso, perciò, dire che molte Regioni sono già preparate a determinati rinvii, specie quando riproducono norme già in precedenza contestate e però riprodotte per il mancato coordinamento nell'ambito regionale, quali quelle che riguardano l'articolo 81 della Costituzione per le quali, ci si avvale non solo di una giurisprudenza della Corte costituzionale abbastanza consolidata ma anche delle delucidazioni e dei chiarimenti forniti in via generale della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Ministero del tesoro.

In nessun caso, perciò, mi pare che sia giusto dire che le Regioni stiano a subire passivamente le decisioni del Governo: tra l'altro le Regioni hanno autorevolissimi consulenti ed esperti che sono utilizzati in seno a Commissioni miste e che perciò contribuiscono a formare la politica regionale dello Stato. Si consideri, poi, che accanto agli elementi di ordine tecnico e giuridico apprestati con impegno e serietà dall'Ufficio Regioni (che mai ha operato in modo dilettantistico, e faccio questa precisazione perchè al riguardo è stato detto con leggerezza anche ciò in questa sede) altri ne vengono forniti al Ministro del suo Gabinetto di guisa che il responsabile politico può mettere a raffronto le varie tesi, che possono anche non coincidere, per trarre tutti gli strumenti utili al suo giudizio. In-

dubbiamente quello che più interessa, però, in questa sede è l'eventuale partecipazione della Commissione interparlamentare per le questioni regionali.

P R E S I D E N T E . Non necessariamente.

G I Z Z I . Ora, il Parlamento dovrebbe essere il giudice ...

P R E S I D E N T E . Il Parlamento non potrebbe più essere il giudice nei casi di conflitto di interesse.

G I Z Z I . Ho già espresso il mio pensiero nel senso che reputo difficile, in termini tecnici e pratici, per la Commissione di inserirsi nel procedimento di controllo delle singole leggi. Certo, la Commissione potrà sempre promuovere nei confronti del Governo un chiarimento sui vari punti e quindi, attraverso di esso pervenire a una discussione più generale col Governo, per poter indicare essa stessa alcune direttive: ma quale valore giuridico queste avrebbero? è indubbiamente una questione di estrema delicatezza sul piano del rapporto tra organi costituzionali.

Che le Regioni siano indifese, in conclusione, non mi pare; aggiungo che superata la prima fase in cui le leggi regionali erano generalmente fatte male, oggi le leggi regionali sono tutte di migliore e spesso di ottima fattura, e danno luogo anche ad esempi legislativi validi anche per lo Stato. In sostanza, anche sul piano della politica di produzione legislativa le Regioni vanno rafforzandosi nè esse sconoscono il modo di utilizzare i canali politici e partitici che raccordano i centri regionali a quelli degli apparati centrali.

P R E S I D E N T E . Per concludere, vorrei chiederle conferma di alcune mie sensazioni e rilevare alcune imperfezioni di questa prassi, pur necessaria, che si è stabilita. Ad una è già stato accennato: la questione delle « osservazioni » in caso di rinvio, osservazioni di cui non è che si chieda l'accettazione preventiva alle Regioni: tan-

to è vero che esse non impediscono di concedere il visto alla legge, cui non si nega l'ulteriore corso, anche se talvolta contengono richiami severi, assai vicini a far apparire lesi i famosi « principi ».

Quale è, allora, la finalità di queste « osservazioni » se in pratica è ammissibile che le Regioni le disattendano?

M O D I C A, *senatore*. Finalità pedagogiche

P R E S I D E N T E. In altri casi, poi, al rinvio segue una specie di trattativa, attraverso la quale la Regione si convince ad introdurre quelle modifiche che possono spianare il terreno, evitando un rinvio alla Corte costituzionale.

Il recepimento o la consacrazione di queste modifiche viene fatta attraverso l'adozione di una seconda legge regionale, la quale modifica la prima (non ancora vista!) e poi viene vista e pubblicata contemporaneamente alla prima; sicchè a tutti è evidente che le 2 leggi costituiscono un complesso, ed in quel momento si condizionano a vicenda. Però sono pur sempre 2 leggi che, costituzionalmente, non possono che essere autonome, per cui potrebbe anche avverarsi il caso che, a distanza di 6 mesi, un anno, due anni, la Regione adottasse una legge abrogativa della seconda legge, lasciando in vita solo la prima, in cui sono rimaste le norme (contrastanti con i principi generali) in base alle quali venne in un primo tempo negato il visto. In tal caso, per non apparire beffato, cosa dovrebbe fare il Governo? Rinviare la legge di abrogazione? Ma su quali basi giuridiche? In riferimento forse ai principi generali? Ma se a quei principi generali si è già consentito di mancare con la prima legge (che resta in vigore), come potrebbe riparare il Governo?

Mi permetto di far presente che, nell'ipotesi in cui una legge del Parlamento venisse rinviata con messaggio del Presidente della Repubblica per mancanza di copertura o per altro motivo, il Parlamento non si sognerebbe mai di deliberare una legge aggiuntiva! In quella ipotesi esso non potreb-

be che riprendere in mano la legge rinviata, per modificarla opportunamente: ma tale modifica non assumerebbe mai le forme di una seconda legge! Per quale motivo, invece, alle Regioni viene concesso questo procedimento un po' estemporaneo, quando potrebbe essere senz'altro modificata la legge rinviata adottandone un testo definitivo diverso? Si eviterebbe così l'opposizione del visto ad una legge, di cui precedentemente si è affermata la illegittimità!

Mi perdoni se sollevo questo problema, ma vorrei cercare di capire.

G I Z Z I. Sono lieto di rispondere, nei limiti in cui sono in grado di farlo.

Il fatto di ricorrere alla comunicazione diretta ai commissari di Governo, in virtù della quale essi sono autorizzati a vistare la legge regionale e contestualmente, o con lettera successiva, a comunicare le osservazioni alle Regioni in ordine alla legge stessa che viene appunto a conseguire ulteriore corso per effetto del visto, è una pratica che indubbiamente è stata adottata per venire incontro alle Regioni e per evitare il rinvio di leggi regionali.

Ora, è stato effettivamente posto recentemente dai commissari del Governo il quesito circa il valore da attribuire a queste « osservazioni »; e anche le Regioni hanno replicato alle osservazioni fatte dalla Presidenza, chiedendo che si chiarisse la collocazione giuridica di queste nell'ambito del procedimento. Ma anche qui occorre distinguere.

Si dà il caso di leggi regionali le quali contengono delle norme imperfette o formulate in maniera imprecisa, sicchè la loro interpretazione può essere ambivalente: ecco, allora che l'osservazione governativa ha un suo valore perchè vuole richiamare l'attenzione della Regione sul fatto che l'espressione normativa usata in tanto consente un ulteriore corso della legge in quanto sia considerata dalla Regione stessa come se essa fosse contenuta in una norma formulata in modo più appropriato. Le osservazioni interpretative, inoltre, per il fatto di essere comunicate tramite il Commissario del Governo sono suscettive di es-

sere da questi portate in seno alla commissione di controllo, la quale così viene a conoscere che, tra le varie possibili interpretazioni, il Governo ha ritenuto di poter ammettere quelle più idonee a superare il problema di legittimità. Non bisogna, tra l'altro, dimenticare che le leggi regionali, anche se ricevono ulteriore corso per mancato rinvio o per mancata impugnativa da parte del Governo, possono essere portate davanti alla Corte costituzionale in via incidentale in occasione di una vertenza di ordine giurisdizionale.

Il primo caso, quindi, delle osservazioni interpretative conformi al modello di legittimità, mi sembra piuttosto coerente nella sua finalità. Certamente più difficile è spiegare il fenomeno delle « osservazioni » che accompagnano l'ulteriore corso e a volte anche i rinvii, nonostante l'espresso contrario disposto della legge regionale, che non lascia dubbi sulla portata della norma.

Ma anche in questo secondo caso la casistica è varia. Posso però fare qualche esempio. Si danno alcune Regioni le quali hanno ravvisato di dover anticipare la riforma di cui al disegno di legge n. 114, nel senso di considerare già acquisito ai comitati regionali di controllo il controllo sugli atti delegati ai comuni e alle province, che secondo l'articolo 62 della legge Scelba va invece effettuato dalla commissione statale di controllo sugli atti regionali. L'osservazione fatta in questo senso ha avuto lo scopo di indurre le Regioni a considerare la norma come inserita sì nella normativa complessiva della Regione, ma sospesa quanto alla sua efficacia, perchè si sarebbe altrimenti realizzato un chiaro contrasto tra la norma regionale e la legge statale cui spetta di regolare tale punto. Si tratta, quindi, di osservazioni motivate dall'esigenza di mediare tra leggi regionali, che nella loro globalità meritano di essere approvate al più presto, e il sistema dei limiti, che a rigore avrebbe dovuto reagire nel senso del rigetto della norma regionale.

Vi sono, poi, osservazioni le quali poggiano su altri presupposti che si sostanziano nell'impegno delle Regioni a modificare la legge cui si è consentito l'ulteriore corso. Vi

sono stati, ad esempio, i casi delle leggi del Piemonte e della Lombardia in materia di depurazione delle acque, materia questa che alla stregua dei decreti delegati in ordine alla sanità e ai lavori pubblici sarebbe riservata allo Stato e, però, un ordine del giorno della Commissione per l'ecologia del Senato invitava il Governo a non ostacolare le iniziative regionali, vista anche la mancanza di interventi statali; e, allora, le osservazioni si sono concretate nell'impegno — che in verità non è stato finora rispettato — delle Regioni a modificare la legge, per adeguare i limiti minimi di ammissibilità di inquinamento a quelli stabiliti dallo Stato.

In definitiva le « osservazioni » sono fatte nel senso di favorire l'ulteriore corso delle leggi regionali. Indubbiamente, se si vuole valutare la questione sotto un profilo tecnico e di precisione dei rapporti tra Stato e Regioni, è ben comprensibile ogni riserva circa questa prassi, anche perchè si determinano reazioni a catena, nel senso che quando una legge regionale ha « sfondato » e viene pubblicata sul Bollettino della Regione e sulla Gazzetta Ufficiale nella sua formulazione integrale, le altre Regioni si danno da fare ad imitare lo stesso modello, dando luogo così agli stessi inconvenienti, dato che alle « osservazioni » non si dà alcuna pubblicità nè esse possono certamente essere pubblicate a guisa di appendice alle leggi.

Casi diversi, anche se analoghi, si verificano a proposito dell'articolo 93 del Trattato di Roma. Tutte le leggi regionali, nella misura in cui prevedono aiuti che possono modificare la libera circolazione delle cose e delle persone, dovrebbero andare all'esame preventivo di ammissibilità nella Commissione CEE, pena il loro rinvio per l'inosservanza del Trattato di Roma. In pratica, trattandosi di leggi di incentivazioni economiche, si è addivenuti alla prassi di consentire l'ulteriore corso, nella intesa che le Regioni debbono poi sottostare alle decisioni della CEE ed apportare le eventuali conseguenti modifiche. In questo caso, però, c'è un reale contrasto tra il fatto che la CEE prende due mesi di tempo per esprimere il proprio giudizio e il fatto che la Carta costituzionale

assegna al Governo per il controllo di legittimità trenta giorni. Ecco allora spiegata la soluzione avanti indicata, la quale è certo un ripiego che non trova in via generale consenziente il Ministero degli affari esteri, che fa presente che gli organi della CEE vorrebbero poter disporre, come indicato dall'articolo 93, della legge regionale allo stato di progetto.

Tuttavia, le Regioni non si sottopongono volentieri a questo. Anzi le Regioni ordinarie, e non si capisce neanche il perchè, si rifiutano in massima parte — a differenza di quanto fanno le Regioni a statuto speciale — di inviare per le loro leggi in genere le relazioni illustrative e tutti quegli altri documenti che corredano il testo legislativo. Dico questo, di passaggio, per indicare come è sensibile un certo tipo di rapporti tra Stato e Regioni, e per far rilevare che mentre gli stessi statuti regionali stabiliscono il principio della divulgazione, della informazione, del dibattito, poi da ciò escludono proprio il Governo, che di tali elementi può aver bisogno per meglio leggere un testo regionale, nell'interesse delle Regioni stesse.

Un altro punto sottoposto alla mia attenzione dal Presidente è quello del rinvio a seguito del quale si apre una trattativa; non sempre, però, ciò si verifica, perchè qualche volta le Regioni riapprovano puramente e semplicemente le leggi onde sorge, per il Governo, il problema se far luogo o non alla impugnativa nei 15 giorni prescritti. Il più delle volte, indubbiamente, le Regioni si preoccupano di stabilire canali di contatto che o iniziano nella sede dell'ufficio Regioni o, direttamente, vengono avviati e prodotti nella sede politica del Ministro.

Di fronte al rinvio le Regioni possono o riapprovare semplicemente, o riapprovare con modifiche che accolgono in tutto o in parte i rilievi del Governo.

Se le Regioni respingono *in toto* i rilievi governativi spetterà poi al Governo esaminare il da farsi, restando, evidentemente, o la via di dar corso alla legge anche a seguito delle considerazioni e dei passi che le Regioni abbiano fatto, o di promuovere la questione di legittimità o di merito davanti,

rispettivamente, alla Corte costituzionale o alle Camere.

Il caso più frequente è però quello dell'adeguamento, anche se talvolta solo fittizio, ai rilievi del Governo; questo adeguamento non è dovuto a « prepotenze » da parte del Governo, come si vorrebbe sostenere, potendo ben significare che le Regioni si rendono conto che il Governo ha ragione, per cui non trovano difficoltà a modificare le norme.

Circa l'ipotesi di un secondo rinvio io stesso ho sostenuto nel mio « Manuale » che il Governo è autorizzato a effettuarlo soltanto per le norme modificate o per quelle nuove rispetto al precedente testo; ma quando le Regioni si adeguano il problema del nuovo controllo è molto semplificato, per cui l'esame e l'ulteriore corso della legge avviene in maniera rapida.

Il caso della seconda legge intervenuta prima della scadenza della prima legge regionale si è in effetti qualche volta verificato, ma si è trattato di leggi ben determinate riguardanti, più che altro, il personale. Si è trattato di Regioni che, incalzate dal personale dipendente, si sono trovate nella necessità di definire al più presto situazioni quanto mai complesse, sicchè dopo il rinvio hanno preso contatto con gli uffici per esplorare quali parti dei rilievi effettuati il Governo considerasse effettivamente non rinunciabili e offrendo esse stesse di provvedere ad una modifica da sottoporre al Consiglio regionale prima della scadenza della legge principale, sicchè il Governo potesse esaminare insieme sia la legge emanata in un primo momento che quella di modifica inviata successivamente, ma prima della scadenza della legge « principale ».

Si è trattato, è ben manifesto, di una prassi irrituale che forse non è priva di inconvenienti ma che, tuttavia, ha trovato la sua giustificazione in presenza di situazioni particolari.

È vero che in un momento successivo la Regione potrebbe anche modificare la seconda legge per far vivere soltanto il primo testo; ma, per far questo, dovrebbe anche fare un'altra legge e quindi il Governo potrebbe — anche se ci sono grossi problemi

di principio in quanto bisognerebbe impostare la questione della illegittimità derivata o successiva — riaprire un discorso nei confronti della prima legge. Ma io reputo che le Regioni meritino la fiducia loro accordata.

D'altra parte, anche nella materia del personale occorrerebbe arrivare ad una sistemazione definitiva attraverso leggi « cornice »: ed è ciò che i sindacati chiedono, in quanto oggi, anche se la legislazione regionale in materia di personale si è prodotta secondo una certa logica, non mancano rilevanti disparità economiche, per cui gli stessi sindacati chiedono un riesame globale idoneo a evitare la « rincorsa » tra le varie Regioni. Ed è un discorso, questo, certamente non da scartare e che copre le preoccupazioni manifestate dall'illustre presidente Oliva.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il professor Gizzi per questi ulteriori chiarimenti.

M O D I C A , *senatore.* Quanto ha detto il professor Gizzi ci offre materia di meditazione sulle carenze nostre in quanto legislatori, carenze che creano difficoltà al lavoro degli uffici regionali.

P R E S I D E N T E . Nel nostro lavoro speriamo di essere confortati anche dall'esperienza di quanti non ascoltiamo in questa aula.

Ringrazio nuovamente i due autorevoli consulenti oggi presenti, ed auguro anche a loro di poter continuare in serenità il loro lavoro nei rapporti con le Regioni.

La seduta termina alle ore 19,40.

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

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