

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

18ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 22 MAGGIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 439, 451, 454 e <i>passim</i>	BASSANINI	Pag. 439, 456
BOLLINI	453	ELIA	460
TRIVA	452		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i professori Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Roma, e Franco Bassanini, capo di gabinetto del Ministro per i problemi relativi alle Regioni.

La seduta ha inizio alle ore 9,50.

MAZZAROLI, senatore, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordino degli uffici centrali e periferici dello Stato.

Con oggi dovremmo concludere la fase della nostra indagine dedicata all'audizione degli esperti docenti universitari, tra i quali possiamo comprendere anche il professor Bassanini, che d'altra parte è anche il primo degli esperti appartenenti all'apparato burocratico, dato che ricopre le funzioni di capo di gabinetto del Ministro per le Regioni.

Nella precedente seduta abbiamo ascoltato la prima parte dell'esposizione del professor Bassanini, con l'intesa che egli avrebbe potuto completare in questa seconda seduta la sua relazione sugli specifici argomenti che riguardano l'attuale fase legislativa, considerando che davanti al Senato avremo, nella prossima settimana, la discussione del disegno di legge n. 114, la cui importanza è a tutti nota.

Abbiamo pregato di partecipare a questa audienza anche il professor Elia, il quale a suo tempo fu necessariamente sacrificato alle esigenze di una improvvisa ed importante votazione in Aula, per cui non poté portare a termine con la dovuta completezza la sua esposizione. Oggi egli avrà l'opportunità di completare l'illustrazione del suo pensiero sull'argomento che ci interessa, rispondendo alle domande già postegli ed a quelle che gli onorevoli commissari presenti vorranno porgli.

Do ora la parola al professor Bassanini.

BASSANINI. Riguardano sia l'esercizio della funzione legislativa che l'esercizio della funzione amministrativa delle Regioni i problemi connessi alla ripartizione in concreto delle competenze tra Regioni e Stato di cui vorrei parlare ora. In proposito, non è dubbio che la legge sulla finanza regionale abbia rappresentato, rispetto agli orientamenti interpretativi adottati dai decreti di attuazione degli statuti speciali, un notevole passo avanti sulla strada di una corretta interpretazione del sistema costituzionale di ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni. Come è noto, e come è stato più volte ricordato nel corso di questa indagine conoscitiva, la dottrina prevalente ritiene che, in forza dell'articolo 118 della Costituzione, rientrano completamente nell'ambito della competenza regionale tutte le funzioni amministrative (o, quanto meno, tutte le funzioni di amministrazione attiva) concernenti le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione stessa. L'articolo 17 della legge 281 del 1970, per l'appunto, ha affermato il principio del trasferimento integrale alle Regioni delle funzioni precedentemente svolte da organi centrali o periferici dello Stato: di questo trasferimento integrale il riconoscimento allo Stato della funzione di indirizzo e coordinamento rappresenta a ben vedere la conferma e, in qualche modo, la contropartita. Ne rappresenta la conferma perchè la funzione di indirizzo e coordinamento si esercita, come emerge dalla lettera stessa del testo legislativo, nei confronti « delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario », chiarendo con ciò che la presenza di esigenze o interessi unitari non giustifica la riserva allo Stato di determinate funzioni amministrative operative, non giustifica quindi il tradizionale « ritaglio » di competenze a favore degli organi dell'amministrazione centrale, all'interno delle materie di competenza regionale: le esigenze di carattere unitario devono farsi valere con una attività di carattere e di livello diverso da quella amministrativa, cioè con una attività di indirizzo politico che ha come oggetto non già le attività dei cittadini e i loro rapporti con le amministrazioni pubbliche, ma solo

ed esclusivamente le attività delle Regioni; ciò anche, come risulta ancora una volta dal testo dell'articolo 17 della legge n. 281, allorchè si tratti di far volere impegni derivanti dagli obblighi internazionali o esigenze della programmazione nazionale. Non sorprende quindi che, nei lavori preparatori della citata legge, l'attività di indirizzo e coordinamento venisse assimilata, dalla relazione della I Commissione della Camera, alle attività di vigilanza e di controllo che allo Stato spettano a norma degli articoli 125 e 126 della Costituzione.

Ma il riconoscimento allo Stato della funzione di indirizzo e coordinamento rappresenta anche, in qualche modo, la contropartita del trasferimento integrale delle funzioni. Non a caso infatti tale riconoscimento venne introdotto in sostituzione di una disposizione contenuta nell'originario disegno di legge governativo in base alla quale venivano riservate allo Stato le funzioni amministrative « che si ricolleghino ad esigenze di interesse nazionale o che riguardino interessi di più Regioni ». Il « ritaglio » delle funzioni rende superflua evidentemente la previsione di una funzione di indirizzo e coordinamento, dal momento che le esigenze e gli interessi unitari vengono fatti valere trattando funzioni decisionali in capo allo Stato; al contrario, la previsione di una funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali, come strumento di garanzia delle esigenze unitarie, esclude il « ritaglio » delle funzioni.

È noto tuttavia, ed è stato ampiamente sottolineato nel corso di questa indagine conoscitiva, che i decreti delegati del gennaio 1972 hanno riservato allo Stato numerose funzioni amministrative incidenti nelle materie di competenza regionale, hanno cioè operato una serie di « ritagli » di funzioni nell'ambito delle materie enumerate nell'articolo 117 della Costituzione, disattendendo così il criterio direttivo enunciato dall'articolo 17 della legge n. 281. Ciò non può farsi risalire esclusivamente agli orientamenti seguiti dal legislatore delegato, ma deriva anche in parte da lacune della stessa legge numero 281. Va rilevato infatti che la legge fi-

nanziaria regionale, ponendosi come legge sul trasferimento delle funzioni ai sensi dell'VIII disposizione transitoria, avrebbe dovuto costituzionalmente svolgere una duplice funzione. La disciplina del passaggio delle funzioni amministrative e dei relativi uffici dallo Stato alle Regioni presuppone infatti una ricognizione dell'estensione dei confini delle materie di competenza regionale, interpretando le definizioni costituzionali contenute nell'articolo 117 della Costituzione: solo una volta identificati concretamente i settori materiali attribuiti dalla Costituzione alla competenza regionale è possibile infatti determinare quali siano le funzioni e gli uffici che, operando in relazione alle materie stesse, vanno trasferiti alle Regioni.

È superfluo ricordare che l'articolo 76 della Costituzione vieta la delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa se la discrezionalità del Governo nella determinazione del contenuto della legge delegata non viene circoscritta dal Parlamento mediante l'indicazione di principi e criteri direttivi, e dunque l'illegittimità di una legge delegata (e della relativa legge di delegazione) dovrebbe essere dichiarata anche per difetto di specificazione dei principi e criteri direttivi della delega. Richiamando quanto si è detto or ora circa il contenuto tipico della legislazione sul trasferimento delle funzioni, non è difficile rilevare che l'articolo 17 della legge n. 281 detta principi e criteri direttivi solo in relazione ad uno degli oggetti di tale legislazione (l'enumerazione delle funzioni e degli uffici trasferiti e le modalità per l'effettuazione del trasferimento), mentre nulla dice sull'altro (che pure costituisce la necessaria premessa logica del primo), e cioè nulla dice quanto alla ricognizione dei confini delle materie attribuite alla competenza regionale.

Non si dica che qui non vi era alcun criterio da dettare, perchè si tratta di legislazione completamente vincolata, in quanto interpretativa della definizione costituzionale delle materie. Anche in tal caso si pongono problemi e scelte di cui non si può negare la politicità, ed esse anzi appaiono essere volute e previste dalla Costituzione stessa, lad-

dove l'articolo 117 attribuisce alle Regioni la competenza per certe materie solo limitatamente ai settori di interesse regionale, onde per esse occorre determinare, con una scelta politica rimessa al legislatore ordinario, il discrimine tra settori di interesse nazionale e settori di interesse regionale: è il caso dei trasporti, della viabilità, degli acquedotti e dei lavori pubblici. Ora, non c'è nessuna disposizione, nessun criterio direttivo, nella delega contenuta nell'articolo 17 della legge finanziaria regionale che faccia riferimento a queste materie, che dia quindi al Governo un criterio cui attenersi nell'elaborazione dei decreti delegati, cioè nel determinare le funzioni da trasferire nelle materie in questione, e nel distinguere, preliminarmente il settore di interesse nazionale da quello di interesse regionale.

Infatti i criteri direttivi contenuti nell'articolo 17 si riferiscono al caso normale e prevalente, in cui la Regione ha competenza su tutta la materia indicata nell'articolo 117 della Costituzione, e comunque presuppongono già avvenuta l'interpretazione della definizione legale (costituzionale) della materia di competenza regionale. A nulla essi valgono, evidentemente, per la definizione, aperta a soluzioni politicamente assai diverse e pur tutte costituzionalmente legittime, dei settori di interesse regionale in materie come i lavori pubblici, la viabilità o i trasporti, materie per le quali la competenza regionale è costituzionalmente limitata ai soli settori in questione. Non basta dire, in queste materie, che devono essere trasferite tutte le « attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato », salva la funzione di indirizzo e coordinamento (come dice l'articolo 17 della legge sulla finanza regionale) perchè il problema è appunto quello di definire le materie, o meglio le sub-materie, in relazione alle quali il trasferimento va effettuato.

In relazione al trasferimento delle funzioni in queste materie, dunque, il Parlamento, incostituzionalmente (alla luce della disciplina costituzionale della delega legislativa di cui all'articolo 76), si è spogliato della competenza legislativa delegandola al Governo senza vincolarlo all'osservanza di alcun

criterio direttivo; non c'è nessuna norma, come si è detto, nel complesso disposto dall'articolo 17, da cui si possa ricavare quale criterio debba ispirare quella che sostanzialmente appare come una scelta politica, per esempio, tra i lavori pubblici da ritenersi di interesse nazionale e i lavori pubblici da ritenersi di interesse regionale, tra i trasporti di interesse nazionale e i trasporti di interesse regionale. La scelta viene lasciata completamente alla discrezionalità del Governo in sede di elaborazione dei decreti delegati.

Ma problemi analoghi sorgono anche, a ben vedere, per molte delle materie che pur sono costituzionalmente attribuite per intero alla competenza regionale, senza discriminare tra settori o funzioni di interesse nazionale, da riservare agli organi dello Stato, e settori o funzioni di interesse regionale, da trasferire alle Regioni. Per molte fra esse si presentano difficoltà non lievi nell'interpretazione delle relative definizioni costituzionali, data la non univocità con la quale i termini impiegati nell'articolo 117 talora ricorrono nella legislazione e nel linguaggio comune, data la presenza di numerose e rilevanti « zone grigie », dati i complessi problemi originati dai rapporti di connessione tra materie di competenza regionale e materie di competenza statale: si pensi, tanto per fare riferimento solo agli esempi più evidenti, alla « beneficenza pubblica » o all'« urbanistica », materie che possono essere intese in modo da comprendere tutta la cosiddetta assistenza sociale o tutta la problematica dell'assetto del territorio, ma che possono essere anche intese in senso assai più restrittivo.

Anche sotto questo profilo, l'articolo 17 non ha dettato alcun principio o criterio di rettivo atto a circoscrivere la discrezionalità del Governo; neppure è stato esplicitato, nell'articolo 17, il criterio — che pure sembra emergere, come si è accennato, dal sistema costituzionale — del riferimento, nei casi dubbi e comunque come strumento per l'interpretazione della definizione costituzionale delle materie, alla complessiva funzione o al ruolo della Regione, come centro cui è connessa essenzialmente la competenza e la responsabilità per la politica del territorio,

dei servizi sociali e dei settori produttivi più strettamente connessi al territorio. La mera applicazione di questo criterio avrebbe portato, tanto per fare qualche esempio sommario e casuale, all'attribuzione alle Regioni delle funzioni statali in materia di assistenza universitaria, di autoservizi di piazza, di sistemazione idrogeologica e conservazione del suolo, di assistenza sanitaria agli invalidi civili (funzioni riservate allo Stato, viceversa, o, comunque, non esplicitamente trasferite alle Regioni dai decreti di trasferimento relativi all'assistenza scolastica, ai trasporti, all'agricoltura, all'assistenza sanitaria e all'urbanistica e lavori pubblici), e, per converso, alla rapida soluzione (in senso contrario al trasferimento) dei problemi relativi agli istituti tecnico-professionali inquadrati nel sistema dell'istruzione pubblica (problema sul quale si è viceversa dibattuto a lungo prima di risolverlo in senso tutto sommato soddisfacente).

L'incostituzionalità dell'articolo 17 della legge n. 281, sotto questo profilo, mi pare incontestabile. Non si tratta infatti, nel caso, solo di insufficiente specificazione dei principi e criteri direttivi della delega, vizio che la Corte costituzionale appare restia a rilevare, data la complessità e l'incertezza (talora obiettivamente incontestabile) delle valutazioni da operare in merito. Si tratta invece di assoluta carenza di principi e criteri direttivi circa la determinazione dei settori di interesse nazionale e dei settori di interesse regionale nel caso di quelle materie per cui tale discriminazione assume il valore di un presupposto costituzionale per la identificazione delle competenze regionali, e circa l'interpretazione, con riferimento a tutte le materie elencate nell'articolo 117, della definizione costituzionale delle materie al fine della ricognizione dei confini della competenza regionale, operazione quest'ultima che — a sua volta — appare costituire il presupposto costituzionale per l'identificazione delle funzioni da trasferire e per la conseguente disciplina delle modalità del trasferimento (combinato disposto dell'articolo 118 e dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione). Non varrebbe osservare a que-

sto proposito che la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 1971 ha respinto le censure di costituzionalità formulate da alcune Regioni nei confronti dell'articolo 17 della legge n. 281. Infatti alla Corte non fu prospettato il vizio di costituzionalità or ora accennato: e d'altra parte, in base al principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, la Corte non avrebbe comunque potuto procedere d'ufficio a valutare l'articolo 17 alla luce dei principi contenuti nell'articolo 76 della Costituzione.

Occorre ora valutare se ed in quale misura l'articolo 1 del disegno di legge n. 114 consenta di colmare le lacune dell'articolo 17 della legge n. 281. Già è stato notato, nel corso di questa indagine conoscitiva, che l'articolo 1 del disegno di legge n. 114 contiene numerose disposizioni che opportunamente completano ed integrano i criteri direttivi per il trasferimento delle funzioni contenute nella legge finanziaria regionale. A prima vista però si può dubitare che essi valgano a colmare la lacuna fondamentale di cui si è parlato, e cioè quella concernente i principi e i criteri direttivi per la determinazione delle materie nell'ambito delle quali il trasferimento delle funzioni deve essere disposto e disciplinato dal legislatore delegato. È vero che questa carenza sembra oggi suscettibile di conseguenze concrete assai meno rilevanti di quelle che ebbe sul trasferimento delle funzioni operato dai decreti delegati del 1972.

Da un lato, infatti, i trasferimenti operati dai decreti del 1972 costituiscono un punto fermo, che al legislatore delegato non pare consentito rimettere in discussione e dal quale viceversa, dato il tenore della legge di delega (articolo 1, lettera a), esso deve muovere nel senso di ulteriori e più ampi trasferimenti di funzioni ed uffici. In altri termini, il legislatore delegante, disponendo perchè si proceda al completamento del passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni « anche mediante le necessarie modifiche ed integrazioni dei decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281 », respinge in termini netti la convinzione — viceversa prevalente in seno alla burocrazia centrale dello Stato —

secondo la quale i decreti del 1972 avrebbero compiutamente attuato il dettato costituzionale concernente il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni e sarebbero anzi in più di un caso andati addirittura oltre il segno, interpretando estensivamente il dettato medesimo e dunque sottraendo all'Amministrazione centrale poteri e funzioni che viceversa ad essa dovrebbero restare pur dopo l'attuazione delle Regioni (è appena il caso di ricordare che un'analoga valutazione critica da parte dei medesimi ambienti, è stata del resto espressa nei confronti dello stesso articolo 17 della legge n. 281).

Ora, la disposizione dell'articolo 1, lettera a) del disegno di legge n. 114 comporta l'esplicito mandato al legislatore delegato a riconsiderare criticamente il fondamento giuridico e l'opportunità politica dei « ritagli » di funzioni operati dai decreti del 1972 all'interno dei settori materiali di competenza regionale, a rivedere, cioè proprio e in primo luogo quelle disposizioni dei decreti delegati che hanno fatto salva la competenza statale in ordine a numerosi settori e attività ricompresi nell'ambito delle materie stesse. Ciò deriva, come necessaria conseguenza, dalla struttura stessa dei decreti del 1972, nei quali l'identificazione delle funzioni trasferite (in quanto ritenute di competenza regionale) è effettuata mediante elenchi non tassativi ma esemplificativi, quasi sempre accompagnati da disposizioni generali concernenti il trasferimento di tutte le funzioni inerenti alle materie considerate nonché da disposizioni relative al trasferimento delle funzioni residuali (e cioè delle funzioni non elencate né tra quelle per le quali viene espressamente — ma esemplificativamente — disposto il trasferimento, né tra quelle per cui si prevede che debba « restar ferma » la competenza degli organi statali). È evidente, infatti, che, una delega a completare il trasferimento delle funzioni, mediante la modificazione di complessi normativi aventi una struttura così fatta, non può che operare *in primis* in senso riduttivo sulle disposizioni contenenti riserve di poteri e funzioni agli organi dello Stato.

D'altro lato, la consultazione delle Regioni in sede di elaborazione delle norme dele-

gate, così come la consultazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, promette risultati assai più significativi, in termini di effettiva capacità di superare le resistenze burocratiche frapposte ad un integrale trasferimento delle funzioni statali alle Regioni nelle materie enumerate nell'articolo 117 della Costituzione, di quanto essa non potè nè comunque avrebbe potuto ottenere nel 1971-1972. Allora, infatti, una più approfondita considerazione dei problemi connessi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed una più intransigente contestazione dei « ritagli » di materie e funzioni emergenti negli schemi di decreti delegati furono impedita dalla necessità di provvedere rapidamente all'emanazione dei decreti per consentire alle Regioni, esistenti da oltre un anno ma ancor prive di poteri e di strutture, di acquisire una prima dotazione di competenze, uffici e mezzi finanziari, e di cominciare così ad operare. In quelle condizioni, le Regioni non potevano correre il rischio che una loro intransigente contestazione del contenuto degli schemi governativi provocasse ritardi all'emanazione delle norme delegate e magari, per qualche materia tra quelle enumerate, la scadenza del termine per la delega stabilito dall'articolo 17 della legge 281.

La situazione sembra oggi al quanto diversa non solo perchè le Regioni dispongono ora di una prima dotazione di poteri e di mezzi, ma anche perchè nel frattempo sembra essersi accresciuta la loro forza contrattuale nei confronti del Governo centrale; lo ha dimostrato, tra l'altro, la vicenda, per molti versi significativa, del dibattito sulla determinazione per il 1974 dell'entità del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, dibattito svoltosi in seno alla Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge n. 281, e conclusosi con la presentazione da parte del Governo della nota proposta di variazione al bilancio preventivo dello Stato per il 1974. Non è qui il caso di avanzare ipotesi sulle ragioni dell'accennato aumento della forza contrattuale delle Regioni; basta accennare ad alcune tra le ragioni più immediatamente percepibili (che non sono necessariamente le più impor-

tanti in termini causali): la capacità dimostrata dalle Regioni (in misura assai maggiore di quanto non sia accaduto nel caso delle Regioni a statuto speciale prima del 1970) di mantenere un fronte articolato ma sostanzialmente unitario nelle trattative col Governo; il prevalere all'interno del fronte regionale di atteggiamenti di grande equilibrio politico alieni da forme di demagogia panregionalista e viceversa preoccupati di sottolineare la disponibilità regionale ad una collaborazione non dialettica con il Governo; il delinearsi all'interno della stessa compagine governativa — come è emerso più volte da dichiarazioni riportate dalla stampa — di una tendenza del Ministro per le Regioni e del Ministro del bilancio e della Programmazione economica (in quanto presidente dell'Commissione interregionale or ora ricordata) ad assumere quasi istituzionalmente un ruolo di difensori non solo dell'autonomia e delle competenze delle Regioni, ma anche delle loro aspirazioni ad una più intensa e determinante partecipazione alla determinazione degli indirizzi politici nazionali.

Sotto il profilo giuridico, poi, l'assenza nel disegno di legge n. 114 di principi e criteri direttivi concernenti la determinazione dei confini delle materie non vale a sminuire, in molti casi, la portata dei principi e criteri direttivi alla determinazione dei contenuti e delle modalità dei trasferimenti di funzioni e di uffici dal momento che, quanto meno, tali principi e criteri dovranno venire applicati dal legislatore delegato per le materie di competenza regionale così come identificate dai decreti delegati del 1972. Così la delega per il trasferimento delle funzioni, degli uffici, dei beni e del personale degli enti pubblici nazionali o interregionali che operano nell'ambito delle materie devolute alla competenza regionale opererà, quanto meno, nei confronti degli enti operanti nelle materie considerate di competenza regionale dai decreti del gennaio del 1972; ed, analogamente, il trasferimento delle funzioni amministrative relative all'attuazione di regolamenti e direttive della CEE nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione dovrà quanto meno comprendere le funzioni relative all'attuazione di regolamenti e diret-

tive concernenti i settori materiali per i quali i decreti medesimi hanno riconosciuto, in linea generale, la competenza delle Regioni, sia pure escludendola in presenza di regolamenti o direttive comunitarie (è il caso, per esempio, degli interventi sulle strutture agricole, ai sensi degli articoli 1 e 4, lett. b, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11).

Non è dubbio, dunque, che la carenza di principi e criteri direttivi circa la determinazione dell'estensione e dei limiti delle materie di competenza regionale, se pure costituisce un rilevante limite della nuova disciplina dei trasferimenti dettata dall'articolo 1 del disegno di legge n. 114, non ne può inficiare la portata innovativa, di cui le due disposizioni or ora ricordate sono rilevante esempio.

Tutto ciò non toglie peraltro l'opportunità, e anche la necessità alla luce del disposto dell'articolo 76 della Costituzione, di precisare nel testo dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 i criteri direttivi per la determinazione delle materie di competenza regionale, e cioè quanto meno i criteri per la interpretazione delle espressioni più controverse tra quelle contenute nell'articolo 117 della Costituzione.

A titolo esemplificativo, si può indicare la necessità di precisare se le competenze regionali in materia di urbanistica e agricoltura e foreste debbano o meno comprendere i settori relativi alla tutela dell'ambiente naturale, alla sistemazione idrogeologica, alla protezione della natura, alla conservazione del suolo, alle strutture agricole, alle attività di trasformazione dei prodotti agricoli; se le competenze regionali in materia di lavori pubblici comprendano o meno (al di là dei contrasti esistenti nella legislazione statale, e in particolare nella legge n. 865 e nei relativi decreti delegati) tutte le funzioni concernenti la localizzazione e la realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica; se le competenze regionali in materia di beneficenza comprendano o meno, ferma restando pur sempre la competenza statale in materia di previdenza sociale, tutte le funzioni relative alle attività ed interventi socio-assistenziali compresi quelli che si attuano attraverso la

creazione di infrastrutture e quelli che prevedono l'erogazione di prestazioni a carattere continuativo disposta in via generale dalla legge a favore di determinate categorie di assistibili; se le competenze regionali in materia di assistenza scolastica comprendano o meno tutti gli interventi intesi a garantire e realizzare, anche mediante la creazione di servizi e infrastrutture, il diritto allo studio di cui all'articolo 34 della Costituzione.

Quanto alla lettera *b*) dell'articolo 1 del disegno di legge n.114 è inutile sottolinearne l'importanza: la sopravvivenza degli enti pubblici nazionali o interregionali operanti nelle materie di competenza regionale e la riserva allo Stato delle funzioni amministrative già da esso esercitate nei confronti degli enti medesimi costituisce infatti uno dei *leit-motiv* dei decreti del 1972, sul quale — nonostante la difesa fattane dalla Corte costituzionale (sentenza n. 139 del 1972) — si erano appuntate — come è noto — vivaci critiche della dottrina: se infatti poteva anche, sulla base di una interpretazione formalistica della delega di cui all'articolo 17 della legge n. 281, negarsi la potestà del legislatore delegato di trasferire funzioni, uffici e personale degli enti nazionali (come peraltro è stato fatto per i tre enti pubblici di addestramento), non vi era viceversa alcun valido motivo che permettesse di escludere dal trasferimento le funzioni amministrative esercitate, nei confronti degli enti nazionali od interregionali, da organi dello Stato; e se in base ad un'interpretazione altrettanto formalistica dell'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione si poteva escludere l'obbligo di procedere al trasferimento delle funzioni, uffici, personale e beni degli enti nazionali nel contesto della legislazione sul passaggio delle funzioni, era certo, tuttavia, che tale trasferimento doveva ritenersi pur sempre imposto dalla Costituzione e tale da doversi attuare nei termini previsti per la legislazione di adeguamento dalla IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, onde nessuna giustificazione potevano avere i ripetuti accenni contenuti nei decreti del 1972, anzi che ad un successivo trasferimento, ad un non meglio precisato rior-

dinamento degli enti nazionali o interregionali. Sul piano politico istituzionale, poi, è evidente che la sopravvivenza degli enti rischia di produrre numerosi casi di duplicazione di interventi e di iniziative, dal momento che, accanto alle iniziative e alle strutture degli enti nazionali, nulla può impedire il sorgere di analoghe iniziative e strutture regionali, stante la competenza regionale in materia.

Mi pare che il disegno di legge n. 114 risolvesse radicalmente il problema, imponendo la regionalizzazione di tutti gli enti che operano nell'ambito delle materie di competenza regionale. La lettera *b*) dell'articolo 1 dovrebbe comportare come conseguenza logica la possibilità per le Regioni di mantenere in vita in forma autonoma le strutture organizzative degli enti trasformati in enti regionali, ovvero di provvedere al loro scioglimento assorbendone funzioni ed uffici nell'amministrazione diretta o indiretta della Regione, o ancora dovrebbe consentire la gestione in forma consortile di enti interregionali da parte delle Regioni interessate, allorchè le Regioni stesse ritengano preferibile quest'ultima soluzione: a differenza di quanto qui ha rilevato il professor Paladin, non mi pare infatti che l'attuale formulazione del disegno di legge n. 114 escluda quest'ultima soluzione, la quale anzi presuppone la competenza regionale per quanto concerne le funzioni, gli uffici e i beni già appartenenti agli enti nazionali. Non è chiaro, invece, che cosa avvenga nel caso di enti che svolgano promiscuamente attività nell'ambito di materie di competenza regionale ed attività nell'ambito di materie di competenza statale: sarebbe logico prevedere, nel caso di prevalenza di queste ultime funzioni, il riordinamento dell'ente, e lo stralcio e il trasferimento alle Regioni delle funzioni pertinenti alle materie di competenza regionale, prevedendo invece, nel caso di prevalenza delle funzioni incidenti nelle materie di competenza regionale, lo scioglimento dell'ente e la delega alle Regioni delle funzioni residue. Come *extrema ratio* si può anche adottare la soluzione prescelta dal decreto delegato sull'istruzione professio-

nale, e cioè costituire un ente nuovo per l'esercizio di funzioni non trasferibili né delegabili alle Regioni. Le critiche formulate in questa sede dal professor Giannini nei confronti dell'articolo 17, ultimo comma, del decreto delegato sull'istruzione professionale non tengono conto, probabilmente, del fatto che il nuovo ente nazionale istituito in sostituzione dei tre enti pubblici di addestramento è nato al solo scopo di svolgere funzioni di competenza statale connesse ma non ricomprese nella materia di competenza regionale. Circa il punto e) dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114, devo anch'io esprimere le perplessità già esposte in questa sede dal professor Paladin. Circa la questione dell'attuazione di regolamenti e direttive della CEE, di cui si occupa il n. 5 dell'articolo 1 del citato disegno di legge corrisponde come è noto, almeno nelle sue linee fondamentali, alle posizioni sostenute da tempo dal Ministero per le Regioni, sulla base delle conclusioni di una Commissione di studio composta da costituzionalisti, internazionalisti e amministrativisti. Essa appare l'unica suscettibile di attuare la sentenza n. 142 del 1972 della Corte costituzionale, superando lo stato di necessità legislativa che aveva giustificato, agli occhi della Corte costituzionale, quelle disposizioni dei decreti delegati che riservavano in materia la titolarità delle funzioni amministrative allo Stato, delegandone l'esercizio alle Regioni. Non può negarsi infatti che nel caso dell'attuazione di direttive e regolamenti comunitari si sovrappongano e interferiscano due diverse competenze, quella statale in materia di rapporti internazionali, e quella regionale sul settore economico in questione. L'interferenza tra le due competenze non crea problemi, di norma, stanti i limiti e i controlli che incidono sull'esercizio delle competenze regionali. Vale infatti per l'attività delle Regioni il limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, e l'attività di indirizzo e coordinamento è stata prevista (dall'articolo 17 della legge n. 281) e va esercitata anche con riferimento agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali: tutto ciò presuppone, evidentemente, che l'attività di attuazione degli obblighi internazionali

non sia sottratta alla competenza regionale, altrimenti non avrebbero senso le disposizioni degli statuti speciali e della legge n. 281 che, appunto, vincolano l'attività regionale al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. L'osservanza di tale vincolo può essere efficacemente fatta valere con i controlli preventivi sulle leggi e sugli atti amministrativi delle Regioni previsti dagli articoli 127 e 125 della Costituzione e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali.

Resta aperto tuttavia il problema della inerzia o dei comportamenti omissivi delle Regioni, le quali non provvedano ad attivarsi per l'attuazione degli obblighi internazionali. La sentenza n. 142 della Corte costituzionale rileva appunto l'assenza, allo stato della nostra legislazione, di strumenti di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione inadempiente, sul modello della « esecuzione federale » prevista da altri ordinamenti. La Corte invita quindi a provvedere, ad introdurre, cioè, nel nostro ordinamento strumenti di questo tipo, cosa che, a ben vedere non poteva essere fatta dai decreti delegati del 1972, dati i limiti propri della legislazione delegata. Può farlo invece il legislatore ordinario, poichè si tratta soltanto di prevedere gli strumenti idonei per risolvere ipotesi di potenziale conflitto tra competenze statali e competenze regionali incidenti sul medesimo oggetto, in modo da far salva, nella misura massima concretamente possibile, l'integrità della sfera di competenza di ciascuno dei due soggetti (Stato e Regione).

Rispetto alle proposte formulate nella ricordata relazione della Commissione di studio costituita dal Ministro per le Regioni e nel parere approvato il 28 novembre 1973 dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, il testo dell'articolo 1, n. 5, del disegno di legge n. 114 differisce tuttavia sotto due rilevanti profili. Il procedimento previsto per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo (e gli stessi presupposti del medesimo, dal momento che il disegno di legge non richiede, per l'inattività regionale, il requisito della « persistenza »), se appare certamente meno macchinoso e più agile di quello ipotizzato dalle due proposte ricor-

date, risulta anche tale da garantire assai meno, in concreto, l'autonomia delle Regioni, attenuando il carattere di eccezionalità impresso dalle proposte stesse allo spostamento di competenza dagli organi regionali agli organi statali, ed eliminando molti dei *checks* previsti onde evitare un troppo frequente ricorso al meccanismo della sostituzione. Nelle due proposte infatti, l'intervento sostitutivo poteva essere autorizzato dal Consiglio dei Ministri solo dopo aver « messo in mora » i competenti organi regionali (fissando un termine per gli adempimenti imposti dagli obblighi comunitari), sentito il Presidente della Giunta regionale e udito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (in analogia, sotto quest'ultimo punto di vista), con l'altrettanto eccezionale procedimento disciplinato dall'articolo 126 della Costituzione).

Quanto all'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie (delle quali, correttamente, non si occupava l'originario testo degli emendamenti governativi, nel contesto di una disposizione intesa a dettare principi e criteri per il trasferimento delle funzioni amministrative), la soluzione accolta nel disegno di legge n. 114, così come approvato dalla prima Commissione del Senato, suscita qualche perplessità. La configurazione della legge di recezione come legge quadro ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione non appare compatibile con la legislazione esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano (pur vincolata al rispetto degli obblighi comunitari, e dunque delle direttive della CEE, come esattamente veniva precisato, distinguendo tra legislazione regionale esclusiva e legislazione regionale concorrente dal paragrafo 1 lettera *b*), del ricordato parere della Commissione affari costituzionali della Camera).

Perplessità suscita poi l'implicito divieto, che sembra venire in tal modo introdotto dal disegno di legge n. 114, di una legislazione regionale che direttamente accolga ed attui le direttive comunitarie, in assenza di una legge statale di ricezione. Divieto del quale non è dato cogliere la *ratio*, sotto il profilo del rispetto degli obblighi comunitari, e te-

nuto conto del contenuto normale delle direttive, che provvedono di regola a dettare principi e norme assai dettagliate. D'altra parte è evidente che, anche eliminando tale divieto, non verrebbe meno il potere del legislatore nazionale di dettare principi fondamentali ulteriori, rispetto a quelli contenuti nelle direttive, ed eventualmente anche il potere di rivedere parzialmente la portata e gli effetti delle direttive e, al limite, di escluderne in parte l'applicazione, salvi sempre gli obblighi comunitari.

Un giudizio indubbiamente positivo mi sembra si dovrebbe dare di alcune altre disposizioni del disegno di legge n. 114: in materia di funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni, esso risolve alcune *vexatae quaestiones* che minacciavano, da un lato, di incidere assai negativamente sull'esercizio delle funzioni delegate e sul suo decentramento a livello subregionale, dall'altro, di accrescere notevolmente il contenzioso tra Stato e Regioni. Per la verità, tanto la disposizione relativa alla facoltà delle Regioni di emanare norme legislative di organizzazione e di spesa, nelle materie delegate, quanto la disposizione relativa alla facoltà di delegare agli enti locali subregionali l'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni, possono ritenersi meramente dichiarative di norme già desumibili dalla Costituzione, e precisamente dagli articoli 117 e 119 la prima, dal terzo comma dell'articolo 118 la seconda; e già in dottrina era stato ampiamente chiarito che la carenza di potestà legislativa regionale nelle materie in questione, se vietava alla Regione di dettare una disciplina legislativa innovante sul regime delle attività di soggetti pubblici e privati operanti nella materia stessa, non poteva certo impedire alla Regione di disciplinare l'organizzazione dei propri uffici preposti all'esercizio delle funzioni delegate, ovvero di provvedere, sia pure mediante atti formalmente legislativi, alla predisposizione dei mezzi necessari per l'esercizio dei poteri o per l'assolvimento delle funzioni amministrative, così come di provvedere all'esercizio in concreto, ma mediante atti formalmente legislativi, delle funzioni amministrative

stesse, o, infine, di provvedere alla loro delega agli enti locali. Tuttavia, tale interpretazione del dettato costituzionale non solo non deve ritenersi pacifica, ma in fatto è stata soltanto molto di recente accolta dagli organi statali preposti al controllo delle leggi regionali, che, in passato, hanno provveduto ad impugnare di fronte alla Corte costituzionale non poche leggi delle Regioni a statuto ordinario per l'asserita carenza di potestà legislativa regionale di organizzazione e di spesa nelle materie oggetto di delega di funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Un'ulteriore estensione dell'ambito della competenza normativa regionale nelle materie delegate, ai sensi dell'articolo 117 capoverso della Costituzione, contribuirebbe a risolvere ancor meglio i problemi che in pratica si pongono alla Regione nell'esercizio delle funzioni delegate, in un ordinamento giuridico come il nostro, nel quale molto rigorosi sono, per lo più, i limiti della discrezionalità amministrativa. In questo spirito, essa era stata suggerita anche da parte del Ministro per le Regioni.

Sicuramente opportuna pare, poi, la distinzione operata dalla lettera *b* del n. 3 del secondo comma dell'articolo 1, tra controllo sugli atti di delegazione dalle Regioni agli enti locali dell'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni, e controllo sugli atti degli enti locali adottati nell'esercizio delle funzioni « subdelegate ». Con l'abrogazione dell'articolo 62 della così detta legge Scelba, disposta da una norma del disegno di legge n. 114 che deve ritenersi, per la sua formulazione e la sua collocazione, immediatamente precettiva (non subordinata all'emanazione e all'entrata in vigore di decreti delegati), non verrebbe soltanto risolta un'annosa disputa dottrinale, ma verrebbe rimossa la causa di un irragionevole accentramento di competenze in capo all'organo di controllo sugli atti amministrativi regionali, suscettibile di provocare, con il progressivo estendersi della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali, l'ingolfamento e forse la progressiva paralisi della sua attività. In proposito va rammentato che la Corte costi-

tuzionale, se aveva respinto, con la sentenza n. 40 del 1972, alcune censure regionali nei confronti del ricordato articolo 62 della legge Scelba, non aveva escluso peraltro l'adozione, in via legislativa, di soluzioni quale quella introdotta implicitamente dal disegno di legge n. 114.

Per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, la delega per il trasferimento delle funzioni prevista dall'articolo 1 del disegno di legge n. 114 può suscitare perplessità rilevanti, in presenza della normativa statutaria, di rango costituzionale, che già disciplina — salvo che per la Valle d'Aosta — i procedimenti di formazione delle norme sul trasferimento delle funzioni. Sotto questo profilo, la riserva contenuta nel quarto comma dell'articolo 1 appare da un lato pleonastica, dall'altro tale da provocare quasi inestricabili problemi in sede di interpretazione delle successive disposizioni dell'articolo 1.

Nessun dubbio sull'opportunità di disposizioni di tal genere per la disciplina del trasferimento delle funzioni alla Valle d'Aosta (per la quale nulla prevede il relativo statuto), per la delega di funzioni residue esercitate da uffici trasferiti alle cinque Regioni speciali o alle due province autonome, ed anche per la delega o il trasferimento di funzioni trasferite o delegate alle Regioni a statuto ordinario, ma relative a materie non elencate tra quelle di competenza regionale dall'uno o dall'altro statuto speciale. Il settimo comma dell'articolo 1, che disciplina implicitamente quest'ultima ipotesi, lascia opportunamente impregiudicata la questione se, in tal caso, debba parlarsi di trasferimento o di delega. Chi parla, infatti, ha anni fa sostenuto la necessità di provvedere anche in questo caso ad un vero e proprio trasferimento di funzioni, interpretando l'articolo 117 della Costituzione come una norma di carattere generale, applicabile a tutte le Regioni, e derogabile (e derogata) dagli statuti speciali solo al fine di attribuire alle Regioni speciali condizioni particolari e quindi ulteriori di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione: ciò anche per la difficoltà di pensare che il legislatore costituente, mentre avrebbe ritenuto idonee le Regioni a statuto ordinario a

tutelare e perseguire l'interesse pubblico in determinate materie, escludendone l'intervento dell'amministrazione statale, avrebbe per converso ritenute a ciò non idonea questa o quella Regione a statuto speciale, costringendo così lo Stato a mantenere in vita proprie strutture amministrative per operare nel territorio di una sola Regione. Tuttavia la dottrina prevalente non sembra aver accolto tale opinione. E dunque pare opportuno non darla come scontata.

Non sembra, viceversa, che l'articolo 1 valga a risolvere definitivamente i problemi nascenti dai ritardi subiti dall'emanazione delle norme d'attuazione degli statuti speciali, ritardi che non solo hanno di fatto, ed incostituzionalmente, posto le Regioni speciali in una posizione di inferiorità rispetto alle Regioni a statuto ordinario (non avendo le prime ancora ottenuto funzioni ed uffici viceversa già trasferiti alle seconde), ma che rischiano di frapportare ostacoli di rilievo allo stesso riordinamento dell'amministrazione, nella misura in cui il mancato trasferimento costringe a mantenere in vita uffici centrali e periferici destinati un giorno a scomparire con l'attuazione degli statuti speciali.

La causa principale dei ritardi sta — sembra — nel vaglio a cui sono sottoposti da parte delle amministrazioni centrali gli schemi elaborati dalle Commissioni paritetiche; l'opposizione di una sola amministrazione basta in tal caso a provocare l'insabbiamento dell'iter di approvazione del decreto delegato. Vi è da chiedersi se, in proposito, non varrebbe la pena di prevedere un termine — congruo, ma ristretto — entro il quale i testi deliberati dalle Commissioni paritetiche debbano essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri: quest'ultimo, ovviamente, resterebbe sempre il *dominus* dell'approvazione dei decreti, potendo respingerli ed invitare la Commissione paritetica a formulare una diversa proposta. Ma risulterebbe più difficile l'insabbiamento del provvedimento per l'ostruzionismo di questa o quella amministrazione di settore. Introducendo una disposizione di questo tipo, varrebbe la pena, probabilmente, di uniformare la procedura di elaborazione delle norme di attuazio-

ne dello statuto valdostano a quelle previste dagli altri statuti, prevedendo anche per la Valle d'Aosta la costituzione di una Commissione paritetica.

Non mi sembrano giustificate le critiche rivolte in questa sede dal professor Paladin ai commi dell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 che disciplinano in modo uniforme le modalità di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, abrogando le disposizioni dei decreti delegati, che ne disciplinavano in forma anomala alcune ipotesi prevedendo anche in via esemplificativa alcuni oggetti necessari della medesima. In realtà, la funzione di indirizzo e coordinamento non può essere confusa nè con la predisposizione di principi, *standards*, limiti dell'azione regionale, i quali hanno tutti la loro sede nelle leggi di principio (di qui le giustificate perplessità suscitate, per esempio, dall'ultimo comma dell'articolo 9 del decreto delegato sull'urbanistica e i lavori pubblici), nè con un'attività di direzione amministrativa, che non sarebbe compatibile con la ripartizione costituzionale delle competenze tra Regioni e Stato e con l'autonomia costituzionale delle Regioni. Non può che trattarsi dunque che di un'attività politica (che una parte della dottrina fonda sul potere governativo di rinviare le leggi regionali per motivi di merito, sottoponendole poi, se riapprovate, al Parlamento: nell'attività di indirizzo e coordinamento verrebbero predeterminati e prefissati gli obiettivi di interesse nazionale a cui il Governo intende ispirarsi nell'esercizio di questo controllo di merito, che, avendo a diretto oggetto la legislazione regionale, si riflette tuttavia sull'amministrazione per effetto del principio di legalità dell'azione amministrativa). Se si tratta di funzione politica, non è possibile predeterminare i contenuti: essa interverrà in situazioni nelle quali — a giudizio del Governo, sotto il controllo del Parlamento — si presentino esigenze unitarie che richiedano di indirizzare o di coordinare a certi obiettivi l'attività regionale, senza che sia possibile seguire la strada normale, ma più lunga, della predeterminazione legislativa di principi alla legislazione regionale nelle forme previste dall'articolo 117 della Costituzione.

Del resto, le disposizioni dei decreti delegati che in tal modo si verrebbero ad abrogare indicano in modo solo esemplificativo i contenuti dell'attività di indirizzo e coordinamento: dunque non valgono — come invece è stato qui sostenuto da Paladin — a darle certezza e legalità: riguardo a quest'ultimo profilo, è del resto evidente che essa può, forse, trovare fondamento nel sistema costituzionale solo come attività politica non predefinita nei suoi contenuti ed oggetti: se ciò non fosse, non basterebbe ovviamente la legge ordinaria a fondarne la legittimità.

Circa il procedimento di emanazione delle norme delegate, disciplinato dall'articolo 10 del disegno di legge n. 114, mi sembra apprezzabile l'intento di affidare l'elaborazione delle norme stesse a Ministeri di indirizzo, così da ridurre l'incidenza delle resistenze al trasferimento delle funzioni e al riordinamento degli uffici propri e di Ministeri dotati di apparati burocratici consolidati. È ovvio che, viceversa, Ministeri meno burocratizzati e che — soprattutto — non dispongono attualmente né di funzioni, né di uffici, né di beni suscettibili di essere trasferiti alle Regioni, possono essere meno influenzati da pregiudizi antiregionalistici.

Vi è da chiedersi, tuttavia, se su questa strada non possa farsi un passo ulteriore. Il problema essenziale, di fatto, è quello di evitare che, nella determinazione del contenuto delle norme delegate, e nella stessa decisione se valersi o meno della delega (entro i termini previsti dalla legge), sia prevalente e comunque determinante la volontà dell'amministrazione interessata. Finché il procedimento previsto non esclude questa possibilità, è tendenza invincibile quella di riconoscere all'amministrazione di settore interessata un vero e proprio potere di veto: all'interno dello stesso Consiglio dei ministri viene ineluttabilmente a crearsi una tacita alleanza tra i Ministri della spesa, che gioca contro ogni proposta di incisiva innovazione dell'attuale assetto delle competenze e dell'organizzazione. In queste condizioni, l'attuazione della delega rischia di avere gli stessi effetti che avrebbe una disposizione in materia di risarcimento dei danni per in-

vestimento stradale che affidasse all'investitore, sentito l'investito, di determinare l'entità del danno e la misura del risarcimento.

Ad evitare questi rischi non basta il « concerto » dei Ministri di indirizzo, previsto dall'articolo 10 del disegno di legge. Una proposta moderatamente innovativa potrebbe consistere nell'affidare ad un Comitato interministeriale, composto dai Ministri di indirizzo concertanti, l'elaborazione delle norme delegate, in dialogo ed in collaborazione con l'amministrazione di settore, ma con il potere di mettere a punto, indipendentemente da ogni veto dell'amministrazione di settore, un testo che fornisca la base della consultazione delle Regioni e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. È ovvio che poi questo testo potrà sempre venire modificato dal Consiglio dei ministri: ma il punto di avvio di tutto l'*iter* dovrebbe risultare più soddisfacente, con positivi effetti anche sull'esito finale. Tale proposta non pone problemi di costituzionalità. In molti casi infatti le leggi parlamentari di delegazione hanno disciplinato la procedura di formazione delle leggi delegate, ferma restando la deliberazione finale del Consiglio dei ministri, né sembra che a questi numerosi precedenti possano opporsi obiezioni alla luce dello scarno dettato dell'articolo 76 della Costituzione.

Quanto al riordinamento dei Ministeri, non posso che associarmi ai rilievi qui esposti dai professori Pototschnig, Benvenuti e Paladin. Esigenze non solo di scienza dell'amministrazione, ma anche di ordine costituzionale richiedono che i modelli e le strutture differenziate, idonee alla peculiarità delle funzioni affidate a ciascun Ministero, siano (almeno a grandissime linee) indicati già nella legge di delega. Sotto questo profilo il testo attuale del disegno di legge n. 114 non può non suscitare notevoli perplessità: da un lato esso non detta alcun criterio per la riorganizzazione, riaggregazione e redistribuzione delle competenze tra gli apparati centrali, che potrebbe portare anche alla soppressione o alla fusione di Ministeri, alla creazione di Ministeri nuovi, alla redistribuzione di interi blocchi di competenze tra Ministeri esistenti.

D'altro lato, i principi e criteri indicati per la riorganizzazione degli apparati amministrativi rispecchiano un modello tradizionale, certamente non adatto a Ministeri di indirizzo, e agli stessi Ministeri di amministrazione attiva laddove ad essi sono affidate anche funzioni di indirizzo.

La struttura tradizionale per direzioni e divisioni, conformata sulle esigenze dell'amministrazione operativa, non si adatta allo svolgimento di compiti istruttori ai fini di quell'attività governativa di indirizzo e coordinamento che, unica, resta all'esecutivo nei settori e materie di competenza regionale. Il mantenere in vita strutture di questo tipo rischia di favorire il perpetuo braccio di ferro sulle competenze fra Stato e Regioni, non adattandosi gli apparati ministeriali alla perdita di poteri e di funzioni derivata dal trasferimento delle competenze alle Regioni; e rischia di favorire la tendenza a snaturare l'indirizzo e coordinamento in una sorta di attività di direzione amministrativa del singolo apparato ministeriale nei confronti delle Regioni, eludendo il momento collegiale (Consiglio dei ministri) che è viceversa essenziale non solo per disposizione di legge ma per la natura stessa dell'attività di indirizzo e coordinamento (la quale, si noti, può bensì essere esplicitata anche dal Presidente del Consiglio di concerto col Ministro di settore; ma solo previa delega del Consiglio dei ministri, da conferirsi volta per volta e per singoli « affari particolari»). Spinte nel senso accennato si avvertono già, concretamente, nel momento attuale, soprattutto in alcuni settori.

L'attività istruttoria per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento richiede invece strutture orizzontali, di studio, elaborazione e ricerca, formate da esperti altamente qualificati nei settori materiali in questione, da scegliersi anche al di fuori dell'amministrazione e della carriera burocratica. Ciò non solo per l'impossibilità degli apparati ministeriali di formare ed utilizzare in via continuativa un numero sufficiente di esperti destinati a prestare la loro opera solo in casi determinati e non frequentemente ricorrenti, ma anche per evitare che la pre-

valenza di personale tratto dalla carriera burocratica tradizionale, e quindi dall'esperienza dell'amministrazione statale attiva, possa imporre all'attività di indirizzo e coordinamento il marchio di un troppo accentuato centralismo. Pur riconoscendo alla burocrazia ministeriale tutti i suoi meriti, sembra infatti indubbio il prevalere in essa di una mentalità e di una formazione antiautonomatica. Del resto, la stessa burocrazia francese, celebre per la sua preparazione ed efficienza, rivela una mentalità analoga (e in ciò sta, come è noto, uno dei maggiori ostacoli frapposti in concreto ai progetti di regionalizzazione, di cui pure anche in Francia si avverte l'esigenza). Sembra quindi inoppugnabile la necessità di affidare la preparazione degli atti di indirizzo e coordinamento ad organi orizzontali, nei quali possono confluire la esperienza e la competenza non solo della burocrazia ministeriale ma anche di esperti esterni all'Amministrazione (o provenienti da altri settori dell'Amministrazione pubblica, Regioni ed enti locali compresi).

Questo è quanto, probabilmente abusando del tempo della Commissione, ritenevo di poter dire sul disegno di legge n. 114, pur con estrema franchezza, perchè anche laddove in qualche modo mi è capitato di porre mano a qualche parte di questo testo, tuttavia non ho nascosto alla Commissione il mio pensiero.

P R E S I D E N T E . La ringrazio per il contributo così ampio dato, in questa seconda ripresa, agli argomenti che ci interessano. Faccio osservare che molta parte del suo intervento non è diretta, per il momento, a questa Commissione; mentre non potrà non riecheggiare in Aula durante la discussione degli articoli del disegno di legge n. 114.

Così, dopo avere atteso tanto, constatiamo che molte cose vanno ancora rimate e ripensate. Speriamo che, durante l'iter bicamerale, vi sia ampio margine per gli opportuni completamenti e miglioramenti, così da poter giungere alla conclusione del processo favorevole che si sta svolgendo, nel senso di una ulteriore regionalizzazione, non come valore a se stante ed assoluto, ma co-

me momento di reale strutturazione collaborativa tra Stato e Regioni.

Apro il dibattito, raccomandando ai colleghi di volersi veramente attenere a domande che esigano un chiarimento, evitando di sovrapporre il pensiero proprio (che comunque resta valido) e lasciando invece spazio all'utilità che possiamo trarre dal dialogo.

T R I V A, *deputato*. Desidero anzitutto esprimere un apprezzamento veramente sincero per la relazione che ci ha fatto stamane il professor Bassanini. Prima di trattare alcuni problemi di carattere generale, che sono stati sollevati analizzando l'articolo 1 e altri articoli del testo del disegno di legge n. 114, vorrei sollevare un interrogativo: la Costituzione, per quanto si riferisce alle funzioni amministrative, prevede che quelle di interesse esclusivamente locale possono essere attribuite dallo Stato alle province e ai comuni; ora, l'istituzione delle Regioni e il trasferimento di funzioni amministrative già esercitate dagli organi centrali dello Stato nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, per alcune di queste ha coinvolto, a mio giudizio, anche le funzioni che sono di interesse esclusivamente locale. (Vediamo il caso classico dell'assistenza scolastica, per esempio, che nel precedente ordinamento era articolata operativamente a livello di plesso scolastico, e che oggi si ferma invece, nell'esercizio delle funzioni, a livello regionale e può essere esercitata ad un livello inferiore esclusivamente se le Regioni legiferano la delega). L'interrogativo è questo: non crede, il professor Bassanini, che questo problema apre il discorso di una riconsiderazione delle funzioni di interesse esclusivamente locale che può trovare spazio anche nella 114? E non ritiene che il discorso debba essere visto in una riconsiderazione di esse, sotto il profilo del livello secondo una distribuzione verticale delle competenze, cioè, tale che l'esercizio della funzione amministrativa sia correttamente attribuito alla Regione solo se essa attenga effettivamente alla sfera regionale mentre debba essere attribuita direttamente con legge nazionale anziché con delega regionale

alle amministrazioni locali, quando attenga ad interessi esclusivamente locali?

La seconda domanda che volevo formulare e che rientra in questa logica è la seguente: quale portata ritiene il professor Bassanini che abbia il dettato costituzionale laddove afferma che le funzioni amministrative delle Regioni sono esercitate « di norma » mediante delega a comuni e province, e quale rilevanza ha il dettato costituzionale ai fini di un corretto comportamento, anche sotto il profilo giuridico-costituzionale, da parte degli organi regionali?

L'altra considerazione che volevo fare riguarda l'osservazione sollevata dal Presidente Oliva. È il discorso che lei ha definito « la ricognizione dei confini della materia ». Questo è un problema veramente molto serio. Lei ha elencato una serie di esemplificazioni e io non ne voglio aggiungere altre; però vorrei sottolinearne una che si riflette su molte delle materie proprie delle Regioni, ed è quella concernente il credito. Sotto questo profilo, quando i decreti delegati hanno affermato il trasferimento delle funzioni e hanno previsto anche in allegato le tabelle ministeriali di spesa — le spese cioè che andavano soppresse o ridotte in dipendenza delle funzioni trasferite — hanno dato per scontato che tutto l'intervento straordinario potesse essere esercitato attraverso il fondo dell'articolo 9 della legge n. 281. Si è però, ignorato un fatto estremamente semplice, ma di grandissima rilevanza: che la stragrande maggioranza degli interventi dello Stato opera nell'Amministrazione pubblica, e, nei confronti di materie attinenti a funzioni proprie dei comuni e delle province, avviene cioè attraverso il meccanismo dei contributi sugli interessi dei mutui da contrarre presso istituti di credito.

Già oggi le Regioni si stanno scontrando con questo problema perchè dispongono di una serie di leggi di spesa che prevedono contributi sugli interessi dei mutui da contrarre presso istituti bancari nel settore dell'artigianato, dell'agricoltura e in altri settori, senza peraltro che la Regione abbia una benchè minima autorità per indurre o per stabilire che il sistema bancario deve dare quel mutuo.

Mi rendo conto che sotto questo profilo il discorso è complesso, non è di facile soluzione; bisogna però che riusciamo a comprendere che non si esce da questo dilemma e non si risolve il problema dell'edilizia pubblica sovvenzionata e convenzionata nell'attribuzione specifica al potere regionale — tenuto conto che la grandissima parte dell'edilizia convenzionata avviene attraverso il meccanismo del contributo in conto interessi su mutui venti-venticinquennali che vengono fatti presso il Fondiario — se le Regioni non hanno la possibilità di essere partecipi alla politica creditizia. In caso contrario ogni discorso diventa vano e stimola oltre tutto centralizzare la competenza anche nei confronti dell'edilizia abitativa che nel decreto delegato, se lei ricorda professore, era richiamata dalla 865, ma era richiamata dopo le funzioni trasferite e non alla fine delle funzioni riservate agli organi centrali.

Questo però si scontra oggettivamente con il sistema creditizio o diventa trasferita soltanto la competenza in materia edilizia e di conseguenza a totale carico dello Stato e non quella invece per la quale si prevede il meccanismo degli incentivi o dei contributi, oppure, se si prevede il trasferimento anche di quell'altra, nasce il discorso del meccanismo creditizio.

L'ultima domanda riguarda la questione della CEE. Io sono molto d'accordo con le osservazioni da lei svolte; mi sembra però che ne sorga immediatamente un'altra: è vero che la Costituzione riconosce alle regioni poteri pieni, sotto il profilo politico e legislativo nonchè della funzione amministrativa in agricoltura; è vero, nello stesso tempo, che lo Stato nazionale, come soggetto di rapporti internazionali è partecipe alla CEE; ma esistono altri problemi oltre a quelli, che lei ha sollevato in materia di attuazione. Esiste, per esempio, il problema della formazione della volontà dello Stato nazionale nei confronti della CEE, che non può essere certo risolto mandando gli assessori regionali a Bruxelles. È indubbio che il problema esiste, perchè, al limite, ci troveremo ad avere il rappresentante dello Stato nazionale che, pu-

re non essendo titolare di nessun potere in materia di agricoltura, va a trattare in nome dello Stato nazionale gli impegni per l'agricoltura negli organismi comunitari. Si pone quindi, l'esigenza di istituzionalizzare — la cosa non era prevedibile nella Costituzione —, la partecipazione delle Regioni, oltre che del Parlamento, alla formazione della volontà e dei comportamenti nazionali nelle sedi comunitarie.

BOLLINI, senatore. Volevo domandare a Bassanini qual è la sua opinione rispetto ad un problema che sta assumendo, in questi tempi di difficile congiuntura economica, aspetti costituzionali rilevanti per il ruolo e l'autonomia stessa delle regioni e degli enti locali. Ci ha detto, a suo tempo, il ministro, onorevole La Malfa, che c'è una grossa questione relativa al controllo dei flussi finanziari insorgente dal fatto che il meccanismo della spesa pubblica, alimentato a compartimenti stagni, ad un certo punto si inceppa creando un cumulo di residui passivi a livello di comune, di provincia, di Regione; e naturalmente anche a livello di enti statali e parastatali. Si crea quindi per il Tesoro un grosso problema di liquidità. Perché dunque privare il Tesoro della necessaria liquidità quando poi le somme erogate rimangono paralizzate al servizio degli istituti bancari, fuori dal controllo del Tesoro? Non è forse meglio far fare da cassiere al Tesoro creando un sistema di vasi comunicanti che renda disponibili i mezzi finanziari solo quando è necessario? Le Regioni, a questo proposito, hanno dato delle risposte in linea di massima comprensive delle difficoltà del Tesoro. Vorrei sapere però se ci si deve avviare verso una soluzione organica o verso una soluzione provvisoria giustificata solo dalle difficoltà del momento. La richiesta del Tesoro ha una sua logica; quindi, vorrei sapere se questa logica può essere compatibile con la salvaguardia delle funzioni e dell'autonomia degli enti locali.

In collegamento con questo problema un altro ne sorge ed è quello di vedere quale risposta diamo, anche sul piano strutturale, all'esigenza di una maggiore celerità della

spesa pubblica, non in generale, anche se questo problema deve ancora essere affrontato, ma della celerità della spesa pubblica nei momenti di congiuntura sfavorevole. Quali sono cioè le concrete soluzioni che debbono essere adottate, nella salvaguardia dell'autonomia regionale e comunale, per avviare il processo di accelerazione della spesa pubblica. Il quesito è ovviamente una critica implicita che io personalmente faccio al proposto sistema delle concessioni. Tuttavia, pur criticando la soluzione, ritengo che per lo Stato italiano una tale esigenza di accelerazione può rendersi necessaria. Come si fa a conciliare queste esigenze così diverse?

Infine, tra le resistenze e le difficoltà che ostacolano la celerità della spesa ed il suo regolare svolgimento sta quella bardatura, vecchia e superata, che è data dalla legge di contabilità dello Stato. Come si deve procedere affinché questo complesso problema possa trovare una soluzione rapida ed organica e rappresentare anche un momento essenziale della riforma regionale?

P R E S I D E N T E . Grazie, onorevole Triva; e grazie, senatore Bollini. Mi permetto di aggiungere alcune cose, premettendo un chiarimento di ordine storico per quanto riguarda l'atteggiamento assunto da questa Commissione (nella precedente legislatura) di fronte al problema del trasferimento delle funzioni per quanto riguardava gli enti nazionali ed interregionali. Chiarisco subito che questa Commissione non ha mai accettato il concetto di un'automatica equivalenza tra interesse interregionale e interesse nazionale, in base alla quale ogni ente interregionale avrebbe dovuto essere considerato di interesse nazionale e perciò sottratto alla regionalizzazione. Questo la Commissione non l'ha mai accettato. Ma questa Commissione ebbe altrettanto chiaramente ad affermare che, rispetto agli enti nazionali, non è che non si riconoscesse fin d'allora la necessità di un trasferimento delle funzioni alle regioni: mancava però nella legge di delega la previsione di un potere sugli enti oltreché sugli uffici.

È vero che, a questo atteggiamento, si fece eccezione nel caso degli enti statali prepo-

sti alle funzioni di addestramento professionale; ma vorrei chiarire che fu una concessione che la Commissione fece quasi per compensare le Regioni di una sottrazione sostanziale che si voleva fare alle loro competenze nello stesso campo. Ricorderete infatti che vi era stata ad iniziativa del Ministero della pubblica istruzione una famosa riunione a Frascati, nella quale le Regioni si erano lasciate indurre ad accettare un notevole ritaglio di competenze con la rinuncia al trasferimento degli istituti di istruzione professionale dipendenti da quel Ministero.

Ma questo ormai non ha che un valore storico, e nulla ci esenta dal dovere di ristabilire la chiarezza anche in materia di enti nazionali ed interregionali. Il problema toccato dall'onorevole Triva mi pare importantissimo e mi ha suggerito una considerazione; ed è questa: quando avremo superato questa fase costituzionale (che minaccia di non finire mai) bisognerà pur trovare un *modus vivendi*, recuperare una mentalità di collaborazione fra Stato e Regione, che consenta di perseguire non tanto un obiettivo di separazione di poteri e di sfere, quanto di azione concorde e di comune ritrovamento di soluzioni pratiche, che in definitiva portino ad un'effettiva funzionalità e dello Stato e delle Regioni. Questo lo dico — ad esempio — per quanto riguarda il campo del credito, perchè ben si capisce che il credito non potrà mai essere ritenuto di competenza regionale. La manovra del credito rientra semmai in una prospettiva di ordine comunitario, o addirittura mondiale. Però questo non significa che il credito non sia uno strumento decisivo anche per le Regioni. Quindi bisognerà pur trovare qualche elemento di raccordo e di collaborazione.

Questa ricerca va applicata anche al campo dell'edilizia oltre che all'agricoltura ed all'artigianato, che mi sembrano materie essenziali. Per quanto — ad esempio — riguarda l'edilizia regionale, considerando tale l'edilizia cosiddetta « popolare » (che è un aspetto dei lavori pubblici di interesse regionale), non vi è dubbio che oggi si pone in sede nazionale un problema assai vasto di rapporti fra Nord e Sud, e di migrazioni interne, tale da esigere l'urgente necessità di

una programmazione estesa a tutto il territorio del Paese, anche in applicazione di una funzione di indirizzo e di coordinamento alla quale lo Stato non può certo sottrarsi, per evidenti ragioni di ordine politico. Io quindi vorrei che il doveroso riconoscimento di effettive funzioni operative ed anche normative alle Regioni in materia di edilizia popolare non facesse perdere di vista che in Italia esiste questo grosso problema, che non può essere risolto frazionatamente dalle varie Regioni: anche per non rischiare che, sulla base di criteri puramente promozionali ed anche per giuste preoccupazioni sociali, l'attività di singole Regioni non finisca per favorire — anziché scoraggiare — proprio quei fenomeni di migrazione interna che sono già così dilaceranti nel nostro Paese e che invece debbono essere frenati.

Ciò dimostra che, al di là della ricerca dei limiti, delle funzioni, delle competenze, delle gelosie tra Stato e Regioni, esiste il problema dell'impostazione programmatica dei problemi nazionali, di fronte a cui Stato e Regioni debbono solo disporsi alla ricerca di una collaborazione che porti ai migliori risultati ed al minor sacrificio per la popolazione.

Vorrei ora accennare ad un altro problema, cui ha fatto riferimento il professor Bassanini: quello inerente all'organizzazione consortile tra Regioni per l'esercizio di determinate funzioni. Io sono perfettamente d'accordo sul fatto che, in pratica, sarà necessario giungere alla realizzazione di qualche soluzione consortile. Dobbiamo però chiarire bene la materia dei controlli sulle deliberazioni consortili. Se vi sarà esercizio consortile di funzioni amministrative, trasferite o delegate, agli effetti del controllo quale Regione dovrà prevalere? O si dovrà prevedere un controllo, a sua volta, di tipo consortile? È un punto importante, che bisogna risolvere prima di pensare a legiferare sulla possibilità di organismi consortili del tipo accennato.

Per quanto riguarda la funzione di indirizzo e coordinamento, sappiamo tutti che tale concetto è stato formulato per la prima volta, in campo parlamentare, dall'onore-

vole Galloni, il quale infatti ne ha rivendicato la paternità proprio in seno a questa Commissione. Tuttavia, l'aver associato (quasi in una formula di stile) l'indirizzo e il coordinamento, ha fatto sì che ne uscisse un concetto molto elastico ed indefinito. In questa Commissione si è discusso molto — in passato — se per « indirizzo » dovesse intendersi quello di natura legislativa, insito nelle leggi-quadro, o di principio, e se il « coordinamento » fosse invece quello svolto dal Governo e relativo alle funzioni amministrative, cioè all'attuazione del programma; ma tutti ci siamo poi convinti che i due termini si compenetrano e che, ad esempio, non si può sottrarre alla sfera di ciò che normalmente si chiama « indirizzo » la funzione di programmazione, anche se in effetti non costituisce — necessariamente — un'attività legislativa. Orbene, questa stessa complessa funzione di indirizzo e di coordinamento dovrà applicarsi, a maggior ragione alle funzioni delegate. In questo caso, però, potrà essere esercitata dai singoli Ministeri a cui le varie materie delegate si ricollegano? Conviene rispondere negativamente, perché diversamente si verrebbe a ricreare tra Regioni e singoli Ministeri quel rapporto di subordinazione gerarchica che invece si è voluto superare con i decreti delegati del 1972, concentrando l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento nel Consiglio dei ministri. E questa è la soluzione corretta, sol che si ricordi l'articolo 121 della Costituzione, laddove è detto che il Presidente della Regione, nel dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, deve conformarsi alle « istruzioni del Governo centrale » e non dei singoli Ministeri. Nè può essere dimenticato l'articolo 95 della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di mantenere « l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo » del Governo.

Questo discorso dovrà essere tenuto presente al momento della riorganizzazione degli uffici centrali dello Stato. È stata infatti sollevata la questione della necessità che presso i Ministeri già titolari di materie trasferite alle Regioni abbia pur sempre a fun-

zionare un minimo di strutture di studio e di informazione statistica, tali da fornire al Governo una base sicura sia per le esigenze della programmazione nazionale, sia per la azione di indirizzo e di coordinamento. Altri pensano invece che tali strutture potrebbero essere sottratte ai Ministeri originari e concentrate presso la Presidenza del Consiglio o presso il Ministero per le Regioni, avviando però in tal modo un processo pericoloso di burocratizzazione sia della Presidenza del Consiglio, sia del Ministero delle Regioni.

BASSANINI. Siamo di fronte ad una massa notevole di problemi. Per quanto riguarda le osservazioni dell'onorevole Triva, devo precisare che non mi sono soffermato su alcune questioni da lui sollevate in quanto, avendo già parlato dei problemi di carattere generale nel corso della seduta della scorsa settimana, credevo opportuno accogliere l'invito del Presidente ad esaminare puntualmente, nel corso dell'intervento di oggi, il disegno di legge n. 114.

È vero però che il disegno di legge n. 114 contiene una specifica disposizione relativa all'attribuzione diretta da parte dello Stato di funzioni di interesse locale a comuni, province e ad altri enti locali, nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione. Ora tale disposizione è stata qui criticata, anche alla luce dell'VIII disposizione transitoria, in quanto essa consentirebbe di abusare della possibilità del legislatore statale di operare direttamente una redistribuzione di funzioni tra Regioni ed enti locali, permettendogli di procedervi senza contemporaneamente giungere al generale riordinamento del governo locale, cioè senza por mano a quell'a riforma della legge comunale e provinciale nel cui ambito dovrebbero essere riconsiderate tutte le attuali allocazioni di funzioni tra diversi livelli di governo locale.

Finchè non si pone mano ad una generale riconsiderazione delle funzioni (riforma della legge comunale e provinciale), le vie aperte sono riassumibili in questa alternativa. Si può provvedere caso per caso, allorchè esigenze di efficienza amministrativa impongano il decentramento e lo snellimento di cer-

te funzioni statali che incidano su interessi di livello locale: esigenze che si rivelerebbero e verrebbero soddisfatte senza un discorso organico sulla dimensione, o sul livello ottimale per l'esercizio delle funzioni. Ma questo modo di procedere rischia di provocare non ingiustificate preoccupazioni da parte delle Regioni, che potrebbero vedere in una delega di questo tipo la predisposizione di uno strumento per sottrarre competenze al livello regionale e affidarle a livelli sub-regionali, in forza di decisioni del legislatore delegato non sottoposte ad un dibattito sufficientemente ampio ed articolato.

In alternativa a questa soluzione, si può pensare invece di incentivare lo strumento previsto dall'articolo 118, terzo comma della Costituzione provvedendo ad una ridistribuzione delle funzioni tra i vari livelli di governo locale, in forme differenziate, mediante la delega di funzioni regionali. Mi riservo di ritornare fra un minuto su questo argomento, oggetto della seconda osservazione dell'onorevole Triva. Va detto che la prima ipotesi suscita preoccupazioni da parte delle Regioni, soprattutto per un risvolto particolare che pone un delicato problema di interpretazione costituzionale: cioè quello della identificazione degli enti locali destinatari delle funzioni di interesse esclusivamente locale. Se rileggiamo l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, siamo portati a sottolineare la diversa posizione riconosciuta a province e comuni da un lato e agli altri enti locali dall'altro. Ne nasce un problema che ha ovviamente anche risvolti politici oltre che di interpretazione costituzionale. Ho già esposto, al riguardo, la mia opinione in altre occasioni. A mio avviso — ma si tratta di opinione controversa in dottrina — gli enti locali cui alludono gli articoli 118 e 130 della Costituzione sono soltanto gli enti esponenziali di collettività locali, che ne esprimono l'autogoverno democratico, mediante strutture rappresentative di primo o secondo grado. Decisivo mi pare, in proposito, l'articolo 130, il quale prevede una forma di controllo di merito mediante richiesta di riesame, che si spiega praticamente solo pensando che

con questa disposizione costituzionale si voglia dare attuazione al principio del rispetto e della valorizzazione delle autonomie di cui all'articolo 5 della Costituzione. Il controllo mediante richiesta di riesame comporta infatti la permanenza della decisione politica finale in capo all'ente controllato, il quale resta pienamente *dominus* della deliberazione. Ma ciò comporta, allorchè si tratta di enti pubblici, la natura rappresentativa dell'ente controllato, sostituendosi così il controllo politico « diffuso » degli elettori alla sovrapposizione della volontà del controllante a quella del controllato.

Del resto si può derogare al principio democratico, per cui tutte le decisioni politiche spettano al popolo che le esercita attraverso organi rappresentativi, solo a favore di parti del popolo stesso, riconoscendo sfere di autonomia politica alle collettività locali autogovernantisi. Con una diversa interpretazione l'attribuzione di funzioni ad un ente locale finirebbe col rappresentare lo strumento mediante il quale si vengono a sottrarre funzioni alla Regione, e quindi ad un ente di tipo politico-rappresentativo, per affidarle ad enti a circoscrizione locale di tipo non politico, che in ipotesi potrebbero essere espressione periferica dello stesso Stato e sui quali le Regioni avrebbero i soli limitati poteri previsti dall'articolo 130 della Costituzione. Cioè si realizzerebbe un meccanismo con cui pervenire a svuotare attraverso la legislazione ordinaria la ripartizione di competenze che il Costituente ha consolidato a livello di legislazione costituzionale, affermando nell'articolo 115 che il riparto delle competenze tra Regioni e Stato è fondato su principi direttamente fissati dalla Costituzione. Si capiscono dunque le perplessità che esponeva qui Paladin sull'opportunità di mantenere o meno nell'articolo 1 del disegno di legge n. 114 una disposizione di questo genere; in ogni caso, mi pare che occorrerebbe modificarla, identificando esattamente gli enti a cui è lecito attribuire direttamente competenze con i decreti delegati: comuni, province, loro consorzi e comunità montane.

Veniamo ora alle deleghe di funzioni regionali agli enti locali: come sottolineato an-

che dal presidente Oliva, il problema è estremamente grave e delicato, perchè, a giudicare dalla prima legislazione regionale, il sistema costituzionale della delega di funzioni sembra incontrare molti ostacoli e molte resistenze. D'altra parte, questi primi anni saranno decisivi: se non si provvederà mediante la delega di funzioni agli enti locali, la Regione costituirà strutture amministrative proprie o enti regionali, i quali, una volta costituiti, renderanno pressochè impossibile por mano alle deleghe.

Il sistema costituzionale è chiaro ed è stato specificato opportunamente da molti statuti regionali: ma si potrebbe affidare l'esercizio della funzione all'amministrazione diretta regionale o ad enti strumentali della Regione solo in presenza di valutabili ragioni di opportunità politica, tecnica, funzionale e così via. Ma la presente situazione del governo locale, anche prescindendo dalle resistenze delle classi politiche regionali, rende difficile l'attuazione dello strumento della delega e comunque offre buoni pretesti a chi si oppone o a chi intende procedere con molta cautela sulla strada della delega. Questa situazione emergeva, tra l'altro, anche dal discorso programmatico del Presidente del Consiglio dell'estate dell'anno scorso, in cui era contenuto un esplicito accenno alla necessità di introdurre modifiche alla legge comunale e provinciale, tali da rendere possibile la previsione di ampie deleghe di funzioni regionali agli enti locali.

Presso il Ministero delle regioni — lo accennava il ministro Toros altre volte — vi è una commissione di studio che sta lavorando proprio su questo argomento. Ne è presidente il professor Paladin e ne fanno parte, accanto a docenti universitari, anche alcuni esperti delle Regioni, di varia colorazione politica. Tale commissione sta per l'appunto cercando di elaborare alcune più urgenti modifiche dell'attuale disciplina dei comuni e delle province, rilevanti sotto il profilo considerato, utilizzando anche i molti elementi positivi già contenuti nella legge sulla montagna.

Per quanto riguarda il credito agrario occorrerebbe un'indagine più approfondita. In via di approssimazione, mi pare, tuttavia,

che all'interno della materia creditizia si possano distinguere diverse funzioni. Infatti, una cosa è il credito come strumento di politica economica generale — viene in rilievo qui non soltanto la disciplina organizzativa e sostanziale del credito, ma anche la fissazione dei tassi di interesse, eccetera — altra cosa sono le funzioni amministrative connesse all'utilizzo del credito come strumento di incentivazione di attività economiche inerenti a settori di competenza statale o regionale. In posizione intermedia vi sono le funzioni di gestione o di indirizzo dell'attività di istituti di credito che svolgano congiuntamente funzioni di credito speciale in materie di competenza dello Stato o delle Regioni e funzioni creditizie di tipo generale.

A me pare che nel primo settore sia indubbia una competenza statale; nel secondo settore, se l'attività economica interessata è tra quelle elencate nell'articolo 117, è indubbia una competenza regionale nei limiti dei principi della legislazione dello Stato, e salva la funzione di indirizzo e coordinamento che in tal caso deve esercitarsi in modo incisivo.

Per quanto riguarda il terzo settore — gestione o indirizzo degli istituti di credito speciale — è un problema da risolversi con apposita normativa. Si dovrebbero prevedere forme di partecipazione regionale alla gestione o all'indirizzo di questi istituti, sempre nei limiti e nel rispetto dei principi e degli indirizzi della politica creditizia statale.

Problema della CEE. Il Ministro per le Regioni ha allo studio il problema dei modi e delle forme della partecipazione regionale alla determinazione della politica comunitaria. Esiste, peraltro, come è noto, anche un problema di partecipazione del Parlamento alla definizione delle scelte di politica comunitaria. A mio avviso — e, del resto, anche il Ministro per le Regioni si è già esplicitamente espresso in tal senso — occorre che sia garantita alle Regioni una qualche voce in capitolo per quanto attiene alla determinazione della politica italiana in sede comunitaria. Ma preliminare e prioritario appare il riconoscimento della competenza regionale per quanto attiene all'attuazione dei rego-

lamenti e direttive della CEE. Finchè sopravvive il dettato della lettera *b*) dell'articolo 4 del decreto delegato sull'agricoltura, è difficile anche solo prospettare una consultazione delle Regioni per la determinazione della politica comunitaria nei settori di competenza regionale.

Controllo sulle leggi regionali. Ne abbiamo parlato a lungo nella seduta precedente. Credo che siano ammissibili secondi rinvii (rinvii di leggi approvate), purchè si tratti di rinvii motivati da rilievi concernenti le disposizioni che hanno subito modifiche, o motivati dalla necessità di riaffermare i rilievi del Governo nei confronti di una legge regionale che ne abbia accolto alcuni non accettandone altri. Ritengo che ciò sia costituzionalmente corretto anche se non vi nascondo che in dottrina vi sono, al riguardo, perplessità e dubbi. Ritengo che sia costituzionalmente corretto perchè mi sembra prevalente l'aspetto collaborativo dell'istituto del rinvio della legge a nuovo esame, rispetto alla qualificazione del rinvio come mero presupposto dell'impugnazione della legge di fronte alla Corte costituzionale. Questo è il motivo, del resto, per cui le Regioni, pur potendolo evitare, lo hanno accettato. A me pare, invece, che non sia costituzionalmente legittimo, quale che sia la formula che si usi nel motivare la richiesta di riesame, un rinvio operato nei confronti di una legge regionale che sia stata riapprovata senza modifiche ovvero, al contrario, accogliendo integralmente i rilievi del Governo, o comunque un rinvio motivato da rilievi diversi da quelli formulati nel primo atto di rinvio, e pur attinenti alle medesime disposizioni della legge regionale. Mi sembra, infatti, che il sistema costituzionale sia molto rigido sotto questo profilo. Il Governo non ha un potere di veto sospensivo, ma un mero potere di richiesta di riesame, e poi un diritto-dovere di investire la Corte costituzionale della controversia insorta circa i limiti e i vincoli della potestà legislativa regionale, entro i termini costituzionalmente previsti. Agendo altrimenti, il Governo finirebbe con il sottrarre alla Corte l'oggetto del giudizio di costituzionalità, arrogandosi quel

ruolo di giudice della legittimità della legge regionale (e quindi della liceità di una sua promulgazione) che spetta invece solo alla Corte.

Dico subito che non so rispondere alla prima domanda del senatore Bollini. Non me ne sono mai occupato a fondo e non ho idee precise in proposito. Invece mi pare estremamente stimolante la seconda domanda, concernente la celerità della spesa pubblica. Mi limito a ripetere orientamenti che sono emersi dalla stampa e che sono stati esposti più volte dal Ministro per le Regioni, anche in questa sede. Noi riteniamo che vi sia indubbiamente un problema di celerità della spesa pubblica, ma che ciò non giustifichi tentativi di alterare in nessun modo il riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione. Certe deroghe alle ordinarie procedure di spesa, che oggi vengono previste, sono strumenti di accelerazione della spesa che andrebbero in primo luogo concessi agli enti locali competenti ad intervenire ai vari livelli. In altri termini, si può anche convenire sulla necessità di consentire deroghe ad una serie di vincoli derivanti dal sistema della legislazione sulla contabilità pubblica per accelerare l'esecuzione di determinate opere. Ma, a nostro avviso, queste deroghe vanno concesse, prima che a grandi imprese pubbliche o private, agli enti locali competenti, evitando di dare in appalto a privati, poteri propri della pubblica amministrazione, centrale o locale.

Non neghiamo, quindi, che esistano dei problemi; riteniamo che questi possano essere risolti rispettando il sistema costituzionale delle competenze ed allentando, in relazione all'eccezionalità della situazione, i vincoli o limiti che derivano dal sistema della legislazione vigente agli enti locali competenti in materia. Questo il motivo per cui, com'è risultato anche dalla stampa, noi abbiamo chiesto una serie di modifiche allo stesso disegno di legge governativo sull'edilizia residenziale pubblica, disegno di legge il quale, senza far cenno all'istituto della concessione, prevede però il ricorso a strumenti analoghi quali le « convenzioni » con imprese pubbliche o private per l'esecuzione

di complessi integrati di opere pubbliche. Alla base di tutto il discorso sta, ovviamente, il problema della riforma della legislazione di contabilità. Presso il Ministero per le Regioni, la commissione mista presieduta dal presidente della Corte dei conti Cataldi ha elaborato uno schema di legge quadro sulla contabilità regionale. In sede governativa, come tutti sanno, è prevalsa però la linea, certo culturalmente e politicamente più corretta, di procedere ad una riforma generale della legislazione di contabilità comprendendo in questa la disciplina della contabilità regionale e degli enti locali. Il timore che noi abbiamo è che alla fine non si arrivi a fare il poco per volere fare il molto, date le difficoltà e i problemi estremamente complicati che incontra la riforma della contabilità pubblica. In ogni caso, mentre per la revisione della legge finanziaria regionale (la n. 281) il lavoro è giunto ad uno stadio molto avanzato ed ha già prodotto un documento concordato fra le amministrazioni interessate (i tre Ministeri finanziari ed il Ministero per le Regioni), per la contabilità regionale, viceversa, l'istruttoria tecnica, a livello interministeriale, è ancora lontana dal concludersi.

Ci sono due questioni sollevate dall'intervento del presidente Oliva sulle quali vorrei dire due parole. Uno è il problema della mentalità collaborativa. Io vorrei sottolineare che una mentalità collaborativa fra Regioni e Stato per molti aspetti esiste già, quando non si pretende di far passare, sotto la maschera della collaborazione, tentativi di ablazione delle competenze. Non vi è infatti possibile collaborazione che fra due soggetti che hanno pari dignità, che hanno ciascuno una propria sfera di competenza, che hanno, anzi, tutte le competenze che l'ordinamento ha loro attribuite.

Bisogna chiudere, una volta per tutte, il discorso sul riparto delle competenze, proprio perchè poi risulterà più agevole la collaborazione tra Regioni e Stato. Altrettanto vale per l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento. Soltanto risolvendo ogni controversia sulle competenze, sarà possibile fare passi irreversibili sulla strada

della collaborazione. Ciò semplificherà di molto, a mio avviso, anche il problema delle competenze residue. Una volta effettuato correttamente il riparto delle competenze saranno anche molto meno gravi i problemi concernenti il riparto dei poteri in caso di funzioni delegate. Sarà meno necessario, cioè, prevedere rigorose garanzie formali per l'esercizio dei poteri statali di indirizzo sull'attività delegata. In ogni caso, io sono d'accordo con il presidente Oliva nel dire che è del tutto inopportuna la trasformazione in massicci apparati burocratici di tipo ministeriale degli organi che oggi esercitano funzioni « politiche » nei confronti delle Regioni: Ministero per le Regioni, Presidenza del Consiglio. La creazione, al servizio di questi organi, di massicci apparati burocratici, rischierebbe di incidere sull'esercizio delle funzioni secondo la mentalità e gli orientamenti propri degli apparati burocratici.

Il problema non è di trasformare il Ministro per le Regioni in un Ministro con portafoglio; il problema è probabilmente di dargli strumenti non burocratici ma snelli ed efficienti che gli consentano di svolgere la serie ormai imponente di compiti che gli sono affidati, dal controllo sulle leggi regionali all'attività istruttoria della legislazione in materia regionale, in modo un po' meno diletteggiato di quanto non avviene ora. È assurdo che un Ministro senza portafoglio come il Ministro per le Regioni abbia in bilancio cinque milioni all'anno per l'attività di studio e di ricerca, quando la sola attività di controllo sulle leggi regionali, nel momento in cui non si vogliono semplicemente seguire i suggerimenti delle burocrazie di settore, richiede di esaminare attentamente qualcosa come mille leggi regionali all'anno, molte delle quali comportano problemi che richiedono di essere approfonditi e studiati e non semplicemente sfiorati o burocraticamente evasi. Questo è il problema, non certo quello di trasformare il Ministro per le Regioni in Ministero per le Regioni, dandogli funzioni amministrative incoerenti con i suoi compiti essenzialmente politici.

P R E S I D E N T E . Grazie infinite anche per queste risposte.

E L I A . Mi trovo un po' in difficoltà, perchè coloro che mi avevano rivolto le domande l'altra volta, cioè gli onorevoli Cardia e Bressani ed il senatore Modica, sono assenti; però in compenso c'è lei, senatore Bollini, che ha appena rivolto alcune domande. Confesso comunque che la difficoltà non è tanto questa quanto quella di armonizzare quel che dirò con quanto ho detto nella seduta precedente, perchè qui si parla anche per quello che rimarrà scritto e stampato.

Le domande che furono allora poste avevano, rispetto a quelle odierne, catarrete più generale, quindi mi limiterò a sottolineare qualche punto di collegamento per poi rispondere succintamente a quello che corrispondeva meglio al senso del mio discorso.

L'onorevole Cardia aveva insistito particolarmente sul ruolo di questa Commissione, specialmente in relazione alla fase del controllo della legge regionale. Ora, riagganciandomi a quello che è stato poc'anzi detto, sono d'accordissimo che non si concentrino apparati burocratici presso la Presidenza del Consiglio o presso il Ministro per i problemi relativi alle Regioni, che poi si farebbero ugualmente tramiti di esigenze settoriali; però non vorrei nemmeno che venisse troppo idealizzata questa funzione presso la Presidenza (dico la Presidenza, perchè finora l'andamento dell'ufficio di Ministro per le Regioni è stato caratterizzato dalla variabilità dei titolari, ed il punto di maggiore conflittualità, per l'esperienza di molti anni, è stato piuttosto l'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio). Il fatto appunto che la sede per molti interventi nella fase del controllo si situi presso la Presidenza del Consiglio, anche ristrutturata, non ci salva da un rischio, che è quello di un tipo di intervento che è quasi occulto, per la vita politica italiana. Occulto perchè oggi si percepisce l'intervento della Presidenza del Consiglio — prima si percepiva soprattutto al momento dell'impugnazione presso la Corte — in questa trattativa, in questo negoziato che qualche volta include anche una fase di seconda deliberazione da parte dei Consigli regionali, e rischia effettivamente di sottrarre la fase del controllo all'attenzione del potere politico. Anche perchè il Consiglio dei ministri generalmente è poco idoneo ad occuparsi, insieme a tutte le

questioni di cui è onerato, di molte leggi regionali di cui non sempre è facile valutare la portata politica.

Una legge regionale sull'urbanistica già presenta un carattere più impegnativo, ma molte volte questioni di principio — sia in ordine alle competenze, sia in ordine al contrasto con i criteri di fondo emergenti dall'ordinamento — sono in realtà nascoste in legghine-provvedimento che si prestano pochissimo a un vero sindacato del Consiglio dei ministri. Per cui tutto, anche in sede di Presidenza del Consiglio, può tendere a ridursi ad una dimensione burocratica.

Quindi, non solo il mantenimento del controllo sulle leggi, ma anche il tentativo di portare la maggior parte dell'attività di indirizzo e di coordinamento (quella che attiene ad aspetti più generali) in sede di Presidenza del Consiglio — salvo a vedere se si può istituzionalizzare la presenza di un Ministro per le Regioni, un po' sul modello di quello per la Cassa del Mezzogiorno, cioè di un Ministro senza portafoglio, ma istituzionalmente delegato dal Presidente del Consiglio a svolgere una certa attività — mi pare produca l'effetto di snaturare tali attività; il ruolo della Commissione per le questioni regionali, al di là di quelli che sono gli interventi puntuali in sede di scioglimento dei Consigli regionali, in casi cioè di emergenza paragonabili a quelli di esecuzione federale di compiti regionali, mi sembra, al contrario, quello, molto più opportuno, di salvare la dimensione politica di queste attività.

Siccome non siamo garantiti sulle permanenze di questo carattere politico — sia nella fase del controllo delle leggi, sia in materia di intervento per indirizzo e coordinamento, sia ancora come possibilità di dare, mediante leggi, un carattere più soddisfacente, per esempio, all'attività di controllo da parte degli organismi di controllo in sede locale — io vedrei l'intervento della Commissione proprio come qualificato dallo sforzo costante non tanto e non solo di trovare una sede più favorevole alle Regioni, quale si è rivelata la sede parlamentare, ma proprio di riscattare quest'attività da limitazioni, da angustie e da frammentarietà di interventi di tipo burocratico.

Per questo mi ero permesso di suggerire che un Comitato interministeriale svolgesse un'attività preparatoria per fissare alcuni canoni in base ai quali svolgere l'attività di controllo sulle leggi regionali e che la Commissione per le questioni regionali potesse, in via informale, intervenire in modo da promuovere una formulazione di questi canoni, per esempio in tema di articolo 81 della Costituzione, in tema di riparto di competenze quando questo riparto non risulti chiarito nè dal disegno di legge n. 114, nè dai futuri decreti delegati, per assicurare non solo una uniformità, ma anche un'adozione di criteri politici più sensibili di quelli attuali.

Mi ero permesso anche di proporre che alla Commissione per le questioni regionali venissero tempestivamente comunicati i rinvii governativi delle leggi regionali. Mi rendo conto che è un problema delicato. D'altra parte, quello che hanno chiesto le Regioni, e cioè di intervenire, tramite il Presidente, quando lo Stato decide di impugnare, oppure di essere sentite in un contraddittorio formalizzato, è molto difficile da realizzare, perchè presupporrebbe la modifica di termini che sono fissati dalla Costituzione. Quindi mi pare che si debba più che altro tendere alla formulazione di questi canoni cui informare l'attività di controllo, attraverso interventi informali della Commissione per le questioni regionali. Penso che effettivamente il Parlamento, cioè la Commissione, possa svolgere un ruolo determinante, se riesce a seguire questi problemi in un modo da porre in risalto anche la differenza, il diverso tipo di approccio rispetto al sistema proprio della Corte costituzionale: sarebbe un modo di valorizzare il Parlamento, ma sarebbe un modo anche di venire incontro alle Regioni.

Per quanto riguarda le altre osservazioni fatte dall'onorevole Bressani a proposito della dose di regionalismo cooperativo in confronto al regionalismo duale, di tipo più tradizionale e attento al riparto di attribuzioni, vorrei dire che effettivamente altro è farlo svolgere nel tempo, in uno spazio storico che supera il secolo, effettuando questo dosaggio come è avvenuto in America, dopo che c'era stata tutta una fase storica di dualismo, altro è concentrarlo nel tempo come

impongono le esigenze di uno Stato contemporaneo. Ciò comporta senza dubbio il pericolo che l'onorevole Bressani ha segnalato. Chè se si mette troppo l'accento su questo regionalismo cooperativo, in relazione all'articolo 9 della legge finanziaria regionale ed ai programmi inglobati nella fase di programmazione nazionale, c'è effettivamente il rischio che si squalifichi quella che è la necessaria chiarezza delle competenze. Il rischio è allora quello, che, in fondo il regionalismo cooperativo copra una merce di contrabbando, cioè che la Regione, invece di essere un'entità capace di autodeterminarsi, almeno entro certi limiti, diventi una sorta di grosso ente autarchico, una propaggine dello Stato che non si giustifica, che non giustifica la sua esistenza: tutto ciò, ben inteso, se non riesce il dosaggio fra questi due tipi di regionalismo in modo tale che quello cooperativo si innesti fisiologicamente su quello duale o dualista. Concordando quindi con le osservazioni dell'onorevole Bressani penso appunto che la sapienza politica consisterà tutta nel dosaggio giusto tra questi due momenti.

La domanda del senatore Modica ha invece carattere più generale. Come può guardarsi con ottimismo l'attuale sviluppo dell'ordinamento regionale, per meglio dire, della questione regionale? Per la verità, io avevo espresso non poche riserve. Avevo detto che vedevo semplicemente una fase di disincaglio. La nave si disincagliava dalle secche insidiose del 1972. Ora, il disincagliarsi della nave non significa che essa abbia raggiunto il porto che è, invece, abbastanza lontano. Però, ecco, mi pare che quello che è accaduto prima del *referendum* può aggiungere qualche motivo di speranza.

Perchè parlavo solo di disincaglio? Perchè nessuna delle iniziative che sono state prese, che sono state lanciate, nessuna di queste iniziative è giunta ancora alla fase della *Gazzetta ufficiale*.

Quindi è necessario proseguire in una azione promozionale, ma non possiamo fare il punto fermo poichè non abbiamo ancora una legge nè per quanto riguarda problemi

comunitari nè per quanto riguarda il disegno di legge n. 114, nè per quanto riguarda la casa. C'è un recente decreto-legge in tema di edilizia popolare che conferisce qualche potere alle Regioni nei confronti dei comuni, ma per il resto siamo in una fase di progettazione che deve superare per taluni punti anche il Consiglio dei ministri. Sono pure in preparazione delle leggi-quadro anche di notevole interesse, ma ciò rappresenta solo un motivo di speranza.

In sede di legge sulla casa e di progetti sulle concessioni speciali, sono stati superati taluni dei gravi dubbi che si stavano addensando.

È poi in preparazione una revisione piuttosto approfondita della legge finanziaria regionale, giacchè si è constatato che effettivamente, insieme al problema della delega, l'altra nota dolente è quella rappresentata appunto dalla questione concernente la finanza regionale.

Possiamo quindi concludere che esistono motivi di speranza pur non nascondendoci che permangono motivi di dubbio. Alcuni di questi si pongono in riferimento al problema dell'organizzazione consortile delle funzioni cui faceva riferimento l'onorevole Presidente, soprattutto per quanto riguarda il controllo delle deliberazioni. Non so, per esempio, se questa funzione può essere affidata alla Regione di preminente importanza, puntando cioè sul concetto di preminenza, o se sia possibile pensare ad un organo di controllo in sede nazionale, operando *praeter constitutionem*. Del resto i consorzi non sono previsti ma neppure vietati dalla Costituzione.

Indiscutibilmente esistono punti di incertezza. Nel mio intervento mi riferivo comunque al momento di depressione — anche psicologica — succeduto al 1972, la cui manifestazione massima è ancora la fuga delle Regioni dalla giustizia costituzionale.

Con questo non escludo che in taluni casi non possa essere preferibile negoziare in sede governativa o — attraverso contatti auspicabili in futuro — anche in sede parlamentare per modificare il canone del giudizio nella fase del controllo di spettanza statale, anzichè ricorrere troppo spesso alla Corte co-

stituzionale. C'è una differenza comunque tra il non ricorrere troppo spesso alla Corte e la mancanza assoluta di giudizio dei continui casi di conflittualità tra Stato e Regioni, una evasione cioè che rivela profondi motivi di sfiducia. Ci deve essere un rapporto fisiologico tra Parlamento e Corte costituzionale. Questa oscillazione troppo forte per cui dalla Corte costituzionale si passa *in toto* alla sede del negoziato o del prenegoziato governativo è senza dubbio malsana.

Anche da questo punto di vista le riserve del senatore Modica hanno il loro peso; ma io mi limitavo semplicemente ad indicare una inversione di tendenza e questo solo era il significato ed il limite del mio ottimismo.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il professor Elia per questo secondo intervento che è valso a completare la sua precedente relazione.

Comunico che, essendo prevista la discussione in Assemblea del disegno di legge numero 114, che impegnerà tutti i senatori che fanno parte di questa Commissione, il Consi-

glio di Presidenza ha deciso di sospendere l'indagine conoscitiva per riprenderla immediatamente dopo con la serie degli incontri con le rappresentanze regionali per l'esame di problemi singoli o gruppi di problemi emersi durante la nostra indagine conoscitiva. Resta inteso che a tali incontri saranno alternate le audizioni degli esperti che sono già state fissate.

La seduta termina alle ore 13.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della 16ª seduta (martedì 9 aprile 1974), a pag. 391, prima colonna, nona riga, la parola « forma » deve essere sostituita con l'altra: « forza ».

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

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