

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

160.

31 GENNAIO 1974

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

Presidenza del Presidente
BETTIOL

La seduta inizia alle ore 16,30.

VERIFICA DEI POTERI

La Giunta, constatata l'assenza dei relatori sulle questioni all'ordine del giorno, rinvia ad altra seduta l'esame delle questioni stesse.

La seduta termina alle ore 16,35.

COMMISSIONI RIUNITE

8ª (Lavori pubblici, comunicazioni)

e

9ª (Agricoltura)

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

Presidenza del Presidente della 8ª Comm.ne
MARTINELLI

Intervengono i Sottosegretari di Stato per i lavori pubblici Scarlato e per l'agricoltura e le foreste Cifarelli.

La seduta ha inizio alle ore 9,50.

IN SEDE REFERENTE

« Nuova autorizzazione di spesa per la difesa del suolo » (498);

« Nuova autorizzazione di spesa per la esecuzione di opere per la sistemazione e la difesa del suolo » (632), d'iniziativa dei senatori Togni ed altri;

« Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione idraulica e di difesa del suolo » (1187).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Riferisce il senatore Mazzoli, il quale si sofferma sugli aspetti essenziali e sui punti comuni dei provvedimenti in esame.

Dopo aver sottolineato l'urgente necessità di interventi per la difesa del suolo nell'interesse dello stesso sviluppo economico del Paese, il relatore pone in rilievo l'alto valore scientifico delle indicazioni espresse nella relazione della nota Commissione De Marchi durante tre anni di accurato lavoro.

Dopo aver accennato ai meriti acquisiti dal senatore Rossi Doria nello studio della problematica relativa alla difesa del suolo con la relazione da lui stilata, l'oratore si sofferma su alcuni punti sia di quest'ultima che di quella, sopra accennata, della Commissione presieduta dal professor De Marchi: in primo luogo, l'affermazione secondo cui la difesa del suolo contro eventi idrogeologici risponde ad un pubblico interesse e quindi deve restare affidata ai Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura, i quali de-

vono procedere considerando nel loro insieme geografico e non amministrativo i bacini idrogeografici in cui è necessario intervenire.

Il relatore accenna poi, più in particolare, ai vari organi tecnici e politici, ai quali, secondo la relazione De Marchi, spetta di provvedere alla tutela delle acque.

Per quanto concerne una politica organica dello Stato nel settore, il senatore Mazzoli pone in rilievo le carenze amministrative rilevate dalla Commissione De Marchi e passa successivamente a precisare quello che è l'ambito concettuale giuridico della difesa del suolo, al fine di precisare i confini dell'azione amministrativa.

Dopo aver accennato alla revisione della preesistente legislazione proposta dalla Commissione De Marchi, l'oratore si sofferma sulla programmazione delle opere da quest'ultima suggerita per assicurare una difesa del suolo definitivamente valida, nel convincimento che il ripetersi dei disastri sia dovuto a carenza di interventi.

Tali interventi non avrebbero alcun effetto se continuassero ad essere sporadici, intermittenti, saltuari e se non diventassero ordinari, costanti e metodici. In tal senso l'oratore fa sua la proposta di estendere la competenza del Magistrato delle acque all'intero territorio nazionale, al fine di procedere sulla via dell'unificazione ed omogeneizzazione degli interventi.

Il relatore accenna quindi alle proposte di spesa contenute nella relazione De Marchi (che è del 1970), per un ammontare di 8 mila miliardi nel prossimo trentennio ed auspica che i concetti scientifici finora elaborati trovino corpo al più presto in una nuova e più aggiornata legge, che è diventata ormai drammaticamente urgente.

Il senatore Mazzoli si richiama, poi, ad un giudizio positivo espresso nella relazione De Marchi sulle spese finora effettuate nel settore, insistendo sull'esigenza della continuità dei finanziamenti, richiesta dalla natura stessa dei fenomeni atmosferici mediterranei e dall'assetto geologico del nostro Paese.

Dopo avere ribadito che la celerità delle opere non può essere stabilita in assoluto,

l'oratore illustra il contenuto dei disegni di legge all'ordine del giorno soffermandosi, in particolare, sul disegno di legge n. 1187, che riflette alcuni punti essenziali posti in rilievo dalla Commissione De Marchi. Il senatore Mazzoli conclude osservando che secondo alcuni il disegno di legge n. 632 potrebbe essere approvato come provvedimento di natura urgente; a suo avviso, il disegno di legge numero 1187, se approvato con rapidità, potrebbe dar luogo ad una normativa più completa ed organica.

Su proposta del senatore Cavalli, dopo interventi del presidente Martinelli e del presidente della 9ª Commissione Colleselli, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che le Commissioni torneranno a riunirsi, con lo stesso ordine del giorno, giovedì 7 febbraio, alle ore 9,30.

La seduta termina alle ore 11.

GIUSTIZIA (2ª)

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

*Presidenza del Presidente
VIVIANI*

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Pennacchini.

La seduta ha inizio alle ore 18,40.

IN SEDE REFERENTE

« **Sanzioni penali per il reato di pirateria aerea** » (60), d'iniziativa del senatore Cifarelli;

« **Repressione della cattura illecita degli aeromobili** » (457).

(Rinvio del seguito dell'esame).

Data l'assenza del relatore alla Commissione, senatore Coppola, il seguito dell'esame dei disegni di legge è rinviato.

« **Disciplina del condominio in fase di attuazione** » (598), d'iniziativa dei senatori Carraro e Follieri.

(Rinvio dell'esame).

« **Disciplina delle società civili per l'esercizio di attività professionale** » (1102), d'iniziativa dei senatori Viviani ed altri.

(Rinvio dell'esame).

Stante l'assenza del relatore alla Commissione, senatore Licini, l'esame dei due disegni di legge viene rinviato.

« **Modifica dell'articolo 322 del Codice penale militare di pace** » (1299), d'iniziativa dei senatori Martinazzoli e Coppola;

« **Modifica dell'articolo 323 del Codice penale militare di pace** » (1320), d'iniziativa dei senatori Coppola e Martinazzoli.

(Rinvio dell'esame).

Anche l'esame dei due disegni di legge sopra indicati è rinviato per l'assenza del relatore, senatore Fillietroz.

CONVOCAZIONE DI SOTTOCOMMISSIONE

Il presidente Viviani avverte che la Sottocommissione incaricata dell'esame preliminare dei disegni di legge nn. 41 e 550, concernenti la riforma del diritto di famiglia, è convocata per mercoledì 6 febbraio 1974, alle ore 15,30.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 6 febbraio e giovedì 7 febbraio 1974, alle ore 10, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 19,05.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

Presidenza del Presidente
MARTINELLI

Interviene il Sottosegretario di Stato per i trasporti e l'aviazione civile Cengarle.

La seduta ha inizio alle ore 12.

IN SEDE DELIBERANTE

« **Norme interpretative ed integrative dell'articolo 16 — secondo e terzo comma — della legge 15 febbraio 1967, n. 40, nonchè modifiche all'articolo 5 della legge 29 ottobre 1971, n. 880** » (1482), approvato dalla Camera dei deputati;

« **Provvedimenti relativi al personale dipendente dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato** » (1483), approvato dalla Camera dei deputati;

« **Unificazione del regime contributivo e pensionistico del personale iscritto al fondo pensioni e sussidi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato** » (1484), approvato dalla Camera dei deputati.

(Discussione e approvazione).

Il senatore Santalco, relatore alla Commissione, riferisce ampiamente sui tre provvedimenti: dopo aver fatto presente l'opportunità di esaminarli congiuntamente, chiarisce che con essi si traducono in norme alcuni punti della piattaforma rivendicativa presentata dalle organizzazioni sindacali al Governo. In primo luogo illustra il disegno di legge n. 1482, rilevando la natura interpretativa di esso ed esaminandone i singoli articoli.

In merito al disegno di legge n. 1483, il relatore osserva che con esso vengono sanate alcune situazioni derivanti dall'applicazione dei decreti delegati del Presidente della Repubblica nn. 1077 e 1079 del 1970 ed illustra la necessità di modificare i suddetti decreti nel senso previsto dagli articoli del provvedimento, accennando quindi brevemente alle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento al testo governativo, a seguito dell'intervento delle organizzazioni sindacali.

Si sofferma infine sul disegno di legge numero 1484 rilevando come esso sia inteso ad unificare il regime contributivo e pensionistico del personale ferroviario degli uffici con quello del personale dell'esercizio, in considerazione del fatto che tutto il personale è soggetto ai medesimi rischi e disagi. Dopo aver sottolineato che gli ulteriori benefici disposti dal provvedimento non vanno a carico per intero del bilancio aziendale, essendo in parte coperti dai contributi del personale, sottolinea come di tali benefici

possa fruire anche il personale già in quiescenza.

Il senatore Santalco conclude mettendo in evidenza la tempestività della discussione da parte del Parlamento di questi disegni di legge, intesi a soddisfare le giuste esigenze di una benemerita categoria di lavoratori, che anche in questa occasione ha saputo mostrare il proprio senso di responsabilità.

Il senatore Maderchi si dichiara, a nome del Gruppo comunista, favorevole all'approvazione dei tre disegni di legge rilevando come con ciò si dia un contributo a recuperare il troppo tempo finora perduto e richiama il Governo ad un sollecito rispetto degli accordi presi con le organizzazioni sindacali al fine di evitare incresciose conseguenze, evitate ora solo per il senso di responsabilità della categoria e per la tempestività dell'approvazione da parte della Commissione.

Il senatore Avezzano Comes esprime quindi il parere favorevole del Gruppo socialista all'approvazione del provvedimento, ribadendo anch'egli l'esigenza che il Governo adempia tempestivamente agli impegni presi ed auspicando una sollecita conclusione dell'iter degli altri provvedimenti in materia.

Anche il senatore Premoli, associandosi alle considerazioni dei precedenti oratori, dichiara, a nome del Gruppo liberale, di approvare i tre disegni di legge.

Il senatore Zaccari, nell'esprimere il voto favorevole del Gruppo democristiano, auspica che al più presto possano essere esaminati dalla Commissione gli altri due provvedimenti a favore del personale ferroviario ultimamente approvati dalla Camera dei deputati.

Il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale-Destra nazionale viene espresso dal senatore Crollanza, che ribadisce anch'egli le considerazioni già svolte dai precedenti oratori.

Replica quindi brevemente il relatore mettendo in luce come i tre disegni di legge s'inquadrano in una serie di provvedimenti dei quali alcuni sono già stati approvati da tempo dal Senato; dato atto al presente Governo per l'opera compiuta e alle organizzazioni sindacali dei ferrovieri del grande senso di

responsabilità ancora una volta dimostrato, conclude sollecitando l'approvazione dei tre disegni di legge ed augurandosi che anche gli altri due provvedimenti preannunciati possano sollecitamente essere approvati, nel corso della prossima settimana, dalla Commissione.

Il sottosegretario Cengarle, dopo aver ringraziato la Commissione per la tempestività dimostrata, sottolinea che il Governo negli ultimi tempi ha dimostrato la massima celebrità nel condurre in porto i provvedimenti a favore dei ferrovieri, rilevando come il ritardo di alcuni sia stato dovuto a perplessità dimostrate dal Ministero del tesoro ed ormai superate.

Il rappresentante del Governo si associa quindi all'unanime considerazione espressa dalla Commissione per l'atteggiamento ed il senso di responsabilità dimostrato dalla categoria e dalle organizzazioni sindacali dei ferrovieri, che hanno preso atto dell'impegno governativo, oltre che per i provvedimenti in corso di approvazione, anche per i futuri provvedimenti concernenti la riorganizzazione delle nostre ferrovie per i prossimi 5 e 10 anni, e conclude compiacendosi per la disponibilità della Commissione ad approvare nella prossima settimana i due provvedimenti approvati ieri dall'altro ramo del Parlamento.

Vengono quindi posti in votazione ed approvati i 9 articoli del disegno di legge numero 1482 ed il disegno di legge nel suo complesso.

Parimenti avviene per i 14 articoli del disegno di legge n. 1483, che è approvato poi anche nel suo complesso.

Infine la Commissione approva i 7 articoli del disegno di legge n. 1484 e il disegno di legge nel suo insieme.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 6 febbraio, alle ore 9,30, per svolgere i residui argomenti all'ordine del giorno nonchè per l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 975. Viene altresì stabilito che qualora vengano assegnati in tempo utile alla Commissione i due disegni di legge approvati dalla Camera

dei deputati concernenti il personale delle ferrovie dello Stato, essi saranno inseriti nell'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 12,35.

AGRICOLTURA (9^a)

Presidenza del Presidente
COLLESELLI
e del Vice Presidente
MAZZOLI

Interviene il Ministro dell'agricoltura e delle foreste Ferrari-Aggradi e il Sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Salvatore.

La seduta ha inizio alle ore 17.

IN SEDE REFERENTE

« **Istituzione di un premio per l'abbattimento di bovini di peso superiore ai tre quintali** » (29), d'iniziativa dei senatori Marcora ed altri;

« **Provvedimenti per il rilancio della produzione zootecnica nazionale** » (661), d'iniziativa dei senatori Artioli ed altri.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Il senatore De Marzi, sciogliendo la riserva formulata nella precedente seduta, comunica ed illustra il testo, in sei articoli, nel quale dovrebbe concretarsi un provvedimento legislativo di pronta efficacia sui problemi della zootecnia, insistendo soprattutto sul carattere limitato e contingente dell'intervento, per il quale potrà essere necessaria una spesa di 123 miliardi.

Il ministro Ferrari-Aggradi, sia per quanto lo concerne personalmente, sia a nome del Governo, dopo aver espresso apprezzamento e ringraziamento al senatore De Marzi per il suo contributo, si riserva di pronunciarsi sul testo proposto, da lui appena conosciuto, ed espone, sulla base delle prime sommarie valutazioni, solo alcune considerazioni di merito. In particolare affronta il problema se le misure di pronto intervento possano agevolare oppure ritardare l'adozione di provvedimenti più organici, e

rileva che la proposta in questione imposta in maniera diversa le scelte nell'ambito del settore zootecnico, che invece nello schema governativo si polarizzavano esclusivamente sull'ingrasso dei vitelli. Dopo aver sottolineato la particolare importanza dell'introduzione delle cooperative di servizio, si sofferma altresì su alcune questioni concernenti il ruolo del Ministero dell'agricoltura e quello delle Regioni, anche in relazione al problema della distribuzione dei fondi e dell'erogazione di taluni contributi.

Conclude avvertendo che comunque si riserva di precisare meglio le proprie valutazioni.

Il senatore Pistolese, condividendo le osservazioni del Ministro, sostiene la necessità di assicurare un diverso ruolo al Ministero dell'agricoltura, e rileva che, oltre alle cooperative di servizio, sarebbe opportuno fare riferimento anche ad altre forme organizzative, così come appare necessario perseguire la garanzia dei ricavi a favore degli allevatori. Dopo aver osservato che, rispetto alle misure previste, anche uno stanziamento di 123 miliardi potrebbe rivelarsi insufficiente, conclude esprimendo l'avviso che il testo formulato dalla Sottocommissione non sia pienamente idoneo al raggiungimento dei fini perseguiti, e che lo schema governativo presenti soluzioni più organiche, proiettate anche verso una futura evoluzione.

Il senatore Balbo chiede chiarimenti al senatore De Marzi su alcuni aspetti tecnici della sua proposta, osservando che occorre tener conto della necessità di evitare anche l'abbattimento delle vitelle per consentire una adeguata rimonta, ed esprimendo dubbi sulle provvidenze a favore delle cooperative di servizio, in quella parte — che si desume dall'originaria proposta governativa — che comporterebbe l'esclusione dai benefici per tutti gli imprenditori che provvedono direttamente all'ingrasso dei vitelli.

Il senatore Boano, apprezzando i risultati prospettati dal senatore De Marzi, rileva che gli articoli da lui illustrati non sono in contrasto con le proposte dello schema ministeriale, ma pongono in evidenza gli interventi a più breve termine, mentre alcune questio-

ni insolute si collegano a reali difficoltà oggettive. Nel merito specifico, si sofferma sulle norme concernenti le cooperative di servizio, sulle misure di favore per le zone disagiate di montagna e di collina e sulla formulazione delle disposizioni finanziarie che fanno riferimento a tre diverse ipotesi di organizzazioni associative, a suo avviso non bene specificate. Propone quindi che sul testo emendato sia consentita una pausa di riflessione.

Il senatore Cipolla contesta la preoccupazione che un provvedimento di urgenza possa ritardare misure più radicali, osservando che l'avvio di certe procedure confermerà, al contrario, l'esigenza di ulteriori interventi. In merito al ruolo da riservare al Ministero dell'agricoltura, prospetta la possibilità di costituire presso tale dicastero un organismo consultivo specificamente competente per i programmi zootecnici, che possa svolgere un ruolo di programmazione e concertazione, di intesa con le Regioni e con le categorie interessate. Dopo aver dichiarato di concordare sull'opportunità di specificare meglio compiti e finalità delle cooperative di servizio, sia pure riproducendo la formulazione ministeriale a titolo indicativo, prospetta altresì la possibilità di snellire maggiormente il provvedimento eliminando quelle disposizioni che potessero essere causa di contrasti. Propone infine che si esamini la possibilità di utilizzare, per la copertura finanziaria, alcuni fondi di origine comunitaria già accantonati nel bilancio.

Il senatore Dal Falco, pur concordando sulla opportunità di una più attenta valutazione delle proposte formulate dal senatore De Marzi, ribadisce la necessità di adottare un provvedimento immediato per la zootecnia, sulla base di una esigenza obiettiva da tutti riconosciuta. Premesso che nella seduta della prossima settimana saranno possibili più meditate valutazioni, ritiene opportuno pronunciarsi, a nome del Gruppo dei senatori democristiani, in merito al proposto « Piano EFIM », riprendendo alcune considerazioni formulate dal ministro Ferrari-Aggradi ed osservando che la destinazione a tale piano di somme ingenti, nel momento di difficoltà che attraversa la zootecnia italiana, impegnereb-

be notevolmente la responsabilità della classe politica italiana.

Il senatore Artioli non entra nel merito delle singole disposizioni proposte, sottolineando le considerazioni di ordine politico sulla necessità dell'emanazione di un provvedimento di urgenza, che appaia significativo ed immediato sia per gli agricoltori che per l'opinione pubblica. Condivide quindi la opportunità, sebbene egli stesso sia proponente di un disegno di legge di carattere ben più organico, di non appesantire il provvedimento-stralcio, dagli stessi senatori comunisti proposto. Tale provvedimento non dovrà sospendere la discussione sui provvedimenti di natura più vasta, che dovranno essere deliberati in tempo utile perchè siano inseriti nel bilancio di previsione per il prossimo anno. Ribadite le responsabilità sul piano politico per l'eventuale adozione del « Piano EFIM », afferma che tale iniziativa andrà valutata, insieme con quelle della Cassa per il Mezzogiorno, solo nel quadro di un contesto organico degli interventi nel settore delle carni. Dopo aver osservato che le richieste dei senatori comunisti intendono porre ciascun Gruppo di fronte alle proprie responsabilità, anche per quanto dovesse verificarsi nell'ulteriore *iter* delle provvidenze in esame, dichiara inopportuna ogni questione sul problema dei rapporti fra Parlamento e Governo, in quanto nella presente occasione, in sede parlamentare, si intende sostenere l'azione del Ministro soprattutto in vista delle misure di più ampio respiro. Premesso che il testo in esame potrà richiedere alcuni perfezionamenti, propone che la Commissione chieda l'assegnazione in sede deliberante dei due disegni di legge concernenti la zootecnia, e che il testo degli articoli elaborati dalla Sottocommissione sia nel contempo trasmesso alle altre Commissioni per un nuovo parere.

Il senatore Mazzoli, a nome del Gruppo dei senatori democristiani, propone a sua volta formalmente che sia richiesta l'assegnazione in sede deliberante dei due disegni di legge, e che alle Commissioni competenti per il parere sia inviato il testo delle disposizioni elaborate, stralciate dalla più ampia normativa contemplata in tali prov-

vedimenti. Rileva che nel frattempo sarà possibile approfondire singoli problemi, per realizzare un testo corretto ed efficace, osservando peraltro che il perfezionismo sarebbe di per sé un grave errore, in quanto nella situazione attuale qualsiasi intervento in direzione della zootecnia non può essere che opportuno e corretto.

Il senatore Balbo, dopo aver sottolineato che l'urgenza della situazione aveva indotto i liberali a considerare anche l'ipotesi di un decreto-legge, si associa alla proposta del senatore Mazzoli, richiamandosi alle proposte articolate illustrate dal senatore De Marzi.

Il senatore Porro concorda sulla richiesta di assegnazione dei disegni di legge in sede deliberante.

Il senatore Zanon, relatore alla Commissione, dichiara di concordare, sia in tale veste che come esponente del Gruppo misto, sulla richiesta di assegnazione in sede deliberante. Osserva altresì che l'intento perseguito dal senatore De Marzi (che ringrazia per il suo utile contributo) non si discosta dagli orientamenti e dalle finalità dello schema governativo, salva una diversa valutazione dei tempi di intervento e l'anticipazione concreta di alcune fra le misure già previste nel testo governativo. In particolare rileva che i premi agli allevatori avranno efficacia immediata, rispetto ad altri interventi e a misure di sostegno, di carattere associativo, che richiedono più lunghi tempi tecnici.

Il presidente Colleselli, dopo aver preso atto dell'unanime orientamento della Commissione, riassume la discussione sottolineando che si concorda sulla necessità di un provvedimento immediato a carattere parziale e di urgenza nel senso prospettato dal senatore De Marzi; che tale provvedimento sarà un utile presupposto, e non certamente un ostacolo, per l'elaborazione di norme più vaste e articolate; e che l'attività della Commissione è diretta non solo a sollecitare l'attività di Governo, ma soprattutto a sostenerla nel momento in cui le iniziative concrete devono essere portate avanti nelle varie sedi.

Il Presidente altresì, richiamandosi agli accenni emersi rispetto al « Piano EFIM »,

esprime vive riserve sull'opportunità che tale iniziativa venga definita prima che sia superata ogni difficoltà per l'adozione delle misure più urgenti a sostegno degli allevatori italiani. Chiede infine al rappresentante del Governo di pronunciarsi in merito alla richiesta di assegnazione dei disegni di legge in sede deliberante.

Il sottosegretario Salvatore sottolinea anzitutto che il Ministero dell'agricoltura è ben consapevole dello stato di gravissima crisi in cui versa la zootecnia, e rileva che le iniziative e l'attività della Commissione agricoltura del Senato, coerenti con la responsabile azione che il Governo intende proseguire a favore dell'agricoltura, costituiscono un rilevante impegno di solidarietà con il Governo stesso. Stante anche l'assenza — in questo momento — del Ministro dell'agricoltura, e in considerazione del fatto che i problemi in esame comportano specifiche decisioni a livello di Governo, si riserva di esprimere l'avviso del Governo stesso in merito al richiesto trasferimento dei disegni di legge alla sede deliberante.

Il senatore De Marzi illustra un ordine del giorno, presentato dal senatore Scardaccione e sottoscritto, oltre che da lui medesimo, dai senatori Zanon e Balbo, secondo il quale la Commissione, in occasione del dibattito sui provvedimenti di iniziativa parlamentare e del Governo per la zootecnia, che rappresenta parte sostanziale dell'economia agricola italiana, constatata la necessità di conseguire un aumento immediato della produzione di carne con soggetti nati in Italia e con mangimi prodotti dall'agricoltura italiana al fine di conseguire una effettiva riduzione delle importazioni di carni e di mangimi, convinta che per conseguire detti scopi occorre agire sull'attuale apparato produttivo agricolo zootecnico con tempestività e con consistenti mezzi finanziari, impegna il Governo a coordinare tutte le iniziative di un « Piano carne » italiano (Cassa per il Mezzogiorno, Partecipazioni statali, Ministero dell'agricoltura) e a soprassedere sull'iniziativa EFIM per riprenderla dopo il varo dei provvedimenti d'urto e in fase di coordinamento del « Piano carne ».

Il senatore Del Pace illustra a sua volta un ordine del giorno sottoscritto anche dai senatori Artioli e Mari, nel quale è detto che la Commissione, venuta a conoscenza dell'intenzione di approvare subito il piano EFIM sulla zootecnia, impegna il Governo a sospendere ogni decisione in merito, almeno fino all'approvazione di una legge organica sulla zootecnia che assicuri ai produttori il doveroso aiuto e le necessarie garanzie.

Il seguito dell'esame dei disegni di legge è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 19.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

*Presidenza del Presidente
OLIVA*

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI DELLO STATO: AUDIZIONE DEL PROFESSOR ANTONIO LA PERGOLA, ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE NELL'UNIVERSITA' DI BOLOGNA

Il presidente Oliva fa presente che con la seduta odierna ha inizio la seconda fase dell'indagine, destinata all'audizione di docenti universitari.

Dopo aver quindi ricordato che nella fase precedente i rappresentanti della Regione Basilicata non hanno potuto essere ascoltati a causa dell'eccezionale maltempo, che ha materialmente impedito loro di partecipare ai lavori della Commissione, il Presidente dichiara di non escludere una eventuale terza fase, dedicata ad un nuovo ascolto dei rappresentanti di tutte le Regioni.

Soffermandosi poi sul disegno di legge n. 114 (che proroga i termini stabiliti dalla legge n. 775 del 1970 in materia di delega al Governo per la riforma della pubblica Amministrazione), l'oratore sottolinea che, dal-

l'esame che la 1^a Commissione del Senato ha recentemente ripreso, è apparsa la necessità che le norme della delega tendano anche ad una migliore definizione dei confini tra competenze statali e regionali. In quella sede, egli prosegue, si è anche manifestata la convergenza delle varie parti politiche sull'esigenza di completare pregiudizialmente i trasferimenti *ex* articolo 117 della Costituzione nonchè le deleghe di funzioni amministrative alle Regioni, secondo quanto del resto è emerso, con sufficiente chiarezza, dalle proposte avanzate dai rappresentanti delle Regioni nel corso della prima fase di questa indagine.

Il presidente Oliva dà quindi la parola al professor La Pergola, ringraziandolo per aver aderito all'invito rivoltagli dalla Commissione.

Il professor La Pergola, premesso che l'ampiezza dei temi trattati ed il raffronto con l'esperienza dei sistemi adottati dagli altri Paesi, secondo la visione comparatistica a cui è informata la sua esposizione, richiederebbero ben più di una seduta, precisa che nell'esame che si accinge a compiere procederà per grandi linee, approfondendo, in modo particolare, i temi della separazione e della ripartizione delle competenze nonchè quello della cooperazione tra poteri.

In riferimento al primo tema, egli rileva che esso rappresenta il problema centrale dell'autonomia. Da un esame comparatistico risulta che il nostro ordinamento non ha corrispondenti in altri ordinamenti contemporanei (il Costituente s'ispirò, infatti, alle soluzioni avanzatissime previste dalla Costituzione spagnola del 1931), ponendosi al centro di due possibili linee di sviluppo, quella dello Stato regionale e quella dello Stato federale. Prendendo come termine di raffronto quest'ultimo — inteso nel senso più moderno di ordinamento unitario ancorchè decentrato e attenuando di conseguenza le differenze che astrattamente lo caratterizzano dallo Stato regionale — l'autonomia è essenzialmente un problema di limiti, senza i quali rischia di diventare un concetto confuso e privo di reale significato.

L'elencazione tassativa delle competenze che caratterizza il nostro ordinamento ri-

spetto agli altri nei quali il procedimento è inverso, rappresenta, in prima approssimazione, un presupposto tecnico che intende indubitabilmente limitare l'autonomia regionale.

Dalla disamina critica dei sistemi attuati negli altri Paesi, che l'oratore conduce ampiamente, risulta invece che la differenza è più apparente che sostanziale, giacché il sistema generalmente attuato della enumerazione parallela delle competenze, a ben guardare, finisce con l'essere più rigido, risultando il potere dello Stato maggiormente vincolato ai limiti bilaterali costituzionalmente posti.

Soffermandosi quindi sull'analisi delle categorie in cui si attua la ripartizione (legislazione esclusiva degli Stati membri, legislazione esclusiva dello Stato centrale, legislazione concorrente), l'oratore rileva che il problema fondamentale in tutte le ipotesi anzidette è rappresentato dalla necessità di temperare la rigidità tipica della ripartizione con l'elasticità imposta dalle esigenze storiche sopravvenienti.

Il primo sistema onde pervenire ad un superamento del problema suddetto è quello di agire sull'assetto territoriale, che spesso non corrisponde all'effettivo ambito regionale (a tale riguardo egli sottolinea che l'articolo 6 della nostra Costituzione, tutelando le minoranze linguistiche, sembra voler indicare in una eventuale formula cooperativa un modo diverso e più agevole per realizzare il mutamento dell'assetto territoriale rispetto al procedimento complesso previsto dalla nostra Costituzione).

L'oratore avanza quindi problematicamente il dubbio se si possa venire incontro alle esigenze dell'autonomia regionale senza por mano ad una legge costituzionale.

Il secondo sistema, quello cioè di creare enti funzionali a base non territoriale, tipico del pensiero socialista anglosassone, non trova riscontro nella nostra Costituzione.

Per quanto riguarda invece l'assetto delle competenze, in altri paesi (quali gli USA, la Australia, la Jugoslavia) si è fatto ricorso alle competenze « implicite » o « strumentali » attribuite al potere centrale dalle rispettive Costituzioni.

Nel caso dell'ordinamento italiano, non essendo la Regione ente a fini generali, è precluso il ricorso a formule analoghe.

Soffermandosi poi sulla questione dei rapporti tra direttive comunitarie e autonomia regionale, il professor La Pergola ritiene che il problema della esecuzione di esse nell'ambito regionale potrebbe risolversi, senza scalfire l'autonomia delle Regioni, attraverso la devoluzione ad esse dei poteri di emanare norme di attuazione, *ex* articolo 117 della Costituzione, ultimo comma, tali da derogare alle norme uniformi ma cedevole predisposta dallo Stato, cui si accompagni la delega delle corrispondenti funzioni amministrative.

Riferendosi quindi all'attività di indirizzo e di coordinamento, l'oratore rileva che da un esame di diritto comparato risulta come l'articolo 124 della Costituzione, che prevede la figura del Commissario del Governo, non trovi rispondenza negli altri Paesi, nei quali le suddette attività vengono esercitate a livello di vertice: taluni dei possibili rimedi — quali la specializzazione degli organi eletti secondo gruppi di provenienza (Consigli regionali della Jugoslavia) o la regionalizzazione della seconda Camera (soluzione che in parte è adombrata nella stessa Costituzione italiana) — non sarebbero applicabili al nostro ordinamento senza fare ricorso ad una legge di revisione costituzionale; laddove con legge ordinaria e previa opportuna modifica dei regolamenti parlamentari, si potrebbe ipotizzare un sistema anche permanente di consultazione delle Regioni, in certo senso agganciato al diritto di iniziativa legislativa delle Regioni, che si adegui al criterio della collegialità e dell'eguaglianza.

Quanto all'articolazione del potere esecutivo, il sistema dell'autonomia regionale, come del resto gli stessi rappresentanti delle Regioni hanno sottolineato, esige un rafforzamento del Governo, la cui necessità è del resto dimostrata anche dall'esperienza degli ordinamenti federali a regime parlamentare.

Passando quindi alla trattazione del secondo tema, quello cioè delle autonomie associative, il professor La Pergola rileva che, attraverso la tendenza irreversibile, sempre più

spiccata, ad esprimersi in livelli intercomunicanti di potere, l'attuale federalismo si è evoluto nello « Stato cooperativo ».

Premesso che, a suo giudizio, tale sistema può adottarsi anche nel nostro Paese (sia perchè tale soluzione fu presente al Costituente, sia perchè la Corte costituzionale l'ha in certo senso adombrata), due sono i modi astrattamente ipotizzabili per realizzarlo: quello che prevede un procedimento culminante nel controllo sostitutivo dello Stato e quello degli accordi tra le Regioni. In entrambi i casi tuttavia resta, tra l'altro, insoluto il problema della collocazione dell'accordo nella gerarchia delle fonti, e, più in generale, del fondamento dell'accordo stesso.

Negli altri Paesi il problema è stato risolto attraverso la creazione di grandi agenzie funzionali, gestite con tecniche aziendali e corrette dal controllo politico (esempio tipico quello del porto di New York). Tali organismi, scomparso il timore che essi possano compromettere il potere centrale, poggiano su una clausola basilare per la quale sono ad essi conferiti tutti i poteri non incompatibili con quello centrale.

In Italia la cooperazione regionale, prosegue l'oratore, potrebbe forse trovare applicazione concreta o attraverso la creazione di Commissioni interregionali a base paritetica, con funzioni meramente preparatorie e consultive, ovvero, stante la diversa ripartizione delle competenze nei paesi federali, attraverso la istituzione, con legge del Parlamento, di un « ente statale a cooperazione regionale ».

A tale riguardo cita l'esempio dell'« ente comunità del Garda », previsto dal disegno di legge n. 602 del Senato, a suo avviso estremamente significativo.

L'oratore precisa infine che nulla osterebbe a che il legislatore statale, in forza dell'articolo 128 della Costituzione, conferisse anche ai comuni e alle provincie, previa autorizzazione regionale, la potestà di concludere accordi incidenti oltre il limite territoriale della Regione.

Il Presidente Oliva, dopo aver ringraziato il professor La Pergola per l'ampiezza della

sua esposizione dandogli atto del grande interesse dei temi trattati, apre la discussione. Vi partecipano, ponendo quesiti al professor La Pergola, il senatore Modica, i deputati Cardia e Franchi e lo stesso Presidente.

Rispondendo ad un quesito postogli dal senatore Modica, in riferimento alla natura e al contenuto del programma economico regionale, il professor La Pergola afferma che quest'ultimo è un concetto emerso di recente, allorchè ci si è resi conto che il sistema federale non è incompatibile con la pianificazione economica. Si tratta in realtà di un metodo di esercitare il potere che può risolversi attraverso il meccanismo cooperativo, il quale a suo giudizio consente, senza prescindere dal necessario momento di sintesi, di non estromettere la Regione dalla fase decisionale della pianificazione.

In risposta ad un quesito del deputato Cardia, l'oratore, premesso che la soluzione data al problema concernente l'attuazione delle direttive comunitarie (che sono vincolanti nel fine ma non nei mezzi), in sede comparatistica non è univoca, suggerisce, per il nostro Paese, un modello secondo il quale lo Stato, competente in via primaria, attraverso una normativa generale rigida per taluni aspetti e cedevole per altri, lasci alla Regione la competenza in ordine all'attuazione delle direttive comunitarie, delegandole congiuntamente la competenza amministrativa nelle stesse materie. Nell'ipotesi di inazione della Regione, tuttavia, dubita che si possa instaurare un conflitto negativo di attribuzioni tra Stato e Regioni, e sottolinea la problematicità connessa all'instaurazione di un sistema di controllo surrogatorio dello Stato.

Il prof. La Pergola, sollecitato in tal senso da un quesito postogli dal deputato Franchi, dichiara quindi che la Costituzione ha inteso definire la Regione quale « ente autonomo privo della *plenitudo potestatis* dell'ente sovrano », la cui autonomia è destinata a trovare pratica individuazione nella quantità di potere che essa può effettivamente esercitare.

In risposta quindi ad un quesito postogli dal presidente Oliva, l'oratore, premesso che il concetto di delega e quello di devoluzio-

ne di competenze amministrative nell'esperienza straniera risultano diversificati e che tali dovrebbero ritenersi anche da noi (a suo giudizio, peraltro, il riferimento al concetto di delega dello Stato alle Regioni è improprio, poichè non si attua orizzontalmente e cioè fra organi dotati dello stesso potere ed è stato verisimilmente dettato dalla necessità di introdurre un correttivo alla rigidità del sistema), sottolinea che l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione non parla di delega sibbene di devoluzione di competenze.

La delega delle funzioni amministrative, egli prosegue, ubbidisce nel federalismo ad un criterio di eguaglianza; la devoluzione o il rinvio è invece un atto discrezionale dello Stato di ricognizione della propria competenza che si arresta ad un certo punto: trattasi in fondo di un procedimento di surrogazione della Regione allo Stato, di un fenomeno cioè di legislazione suppletiva, il quale, proprio perchè si diversifica dall'istituto della delegazione legislativa e non implica alcuna eventuale associazione concettuale ad esso, non tollera l'imposizione di principi e criteri direttivi.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente Oliva propone che nelle sedute (previste per il martedì pomeriggio e il giovedì mattina) delle prossime settimane, la Commissione prosegua l'audizione di docenti universitari ascoltando i professori G. Guarino, M. S. Giannini, Cheli, D'Albergo, Roversi-Monaco, Benvenuti, Pototschnig, Bon Valsassina ed Elia.

Dopo un dibattito cui partecipano il senatore Galante Garrone ed i deputati Cardia e Franchi, la Commissione approva l'elenco suddetto, chiedendo al Presidente di valutare l'opportunità di spostare le sedute del martedì pomeriggio al venerdì mattina.

Il presidente Oliva si riserva una decisione in proposito, precisando tuttavia di non ritenere possibile, per ovvi motivi tecnici, un eventuale spostamento del calendario relativamente alla prossima settimana.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente comunica che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 5 febbraio, alle ore 16, e giovedì 7 febbraio, alle ore 10, per l'audizione, rispettivamente, dei professori Guarino e Giannini.

La seduta termina alle ore 13,30.

BILANCIO (5°)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Colella e con l'intervento del Sottosegretario di Stato per il tesoro Picardi, ha deliberato di esprimere:

a) parere favorevole sui disegni di legge:

« Norme interpretative ed integrative dell'articolo 16 — secondo e terzo comma — della legge 15 febbraio 1967, n. 40, nonchè modifiche all'articolo 5 della legge 29 febbraio 1971, n. 880 » (1482), approvato dalla Camera dei deputati, (*alla 8ª Commissione*);

« Unificazione del regime contributivo e pensionistico del personale iscritto al fondo pensioni e sussidi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (1484), approvato dalla Camera dei deputati, (*alla 8ª Commissione*);

b) parere favorevole con osservazioni sul disegno di legge:

« Provvedimenti relativi al personale dipendente dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (1483), approvato dalla Camera dei deputati, (*alla 8ª Commissione*).

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 22