

**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**

---

**16ª SEDUTA**

**MARTEDÌ 9 APRILE 1974**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 387, 394, 395 e <i>passim</i>	ELIA . . . . .	Pag. 387
BRESSANI . . . . .	. 396, 397		
CARDIA . . . . .	. 394, 395		
MODICA . . . . .	. 397, 399		

*Interviene alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Roma.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,50.*

SCUTARI, *deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

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

Riprendiamo su questo argomento i nostri lavori dopo la pausa imposta dalla vicenda della crisi, e li riprendiamo avendo il piacere della presenza del ministro Toros, con il quale ci felicitiamo per la conferma del suo alto incarico che egli ricopre con ammirevole giovanile entusiasmo. Naturalmente uniamo a queste felicitazioni l'augurio di averlo vicino nel nostro lavoro.

Anche il Ministro della riforma burocratica, l'onorevole Gui, con il quale ho preso contatto, mi ha assicurato che ci farà presto visita per seguire i nostri lavori. Oggi è occupato presso la prima Commissione permanente qui al Senato per la discussione del disegno di legge n. 114, che (come tutti sanno) concerne il rinnovo della delega al Governo per il riordino della Pubblica Amministrazione, ed è quindi destinato a dare il via ad una prossima ripresa della nostra attività.

Comunico alla Commissione che i professori Livio Paladin, ordinario di diritto costituzionale all'università di Padova, e Franco Bassanini, capo di gabinetto del Ministro per i problemi relativi alle Regioni, che dovevamo ascoltare nell'odierna seduta insieme con l'illustre professor Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale dell'università di Roma, qui presente, a causa di circostanze contingenti sopravvenute, non sono disponibili per la nostra audizione. D'altra parte gli impegni odierni della Camera e del Senato sono tali che non ci consentirebbero di ascoltare nessuno oltre il professor Elia.

Pregherei quindi il professor Elia di prendere la parola tenendo presenti i temi di questa indagine conoscitiva che partendo dalla ricordata formulazione è andata allargandosi, (per l'ovvia esigenza di una organizzazione logica del tema), dal problema della riforma dello Stato alla ripresa del processo di trasferimento delle funzioni alle Regioni, ed all'ipotesi di un'ampia distribuzione di deleghe ai sensi del dettato costituzionale, per preparare una diversa fisionomia dello Stato attraverso efficienti modelli organizzativi.

ELIA. Sono molto grato al Presidente e alla Commissione per il cortese invito rivoltomi. Per forza di cose, non potendo affrontare, data la sua vastità, tutta la problematica Stato-Regioni, mi soffermerò solo su alcuni dei temi oggetto dell'indagine in corso, e più precisamente farò dei rilievi sui rapporti Stato-Regioni in riferimento al disegno di legge n. 114 (secondo la formulazione più recente che la Commissione affari costituzionali del Senato ha approvato nella parte essenziale, salvo alcuni articoli i cui testi saranno approntati in questi giorni per essere poi esaminati in Aula).

Ho tenuto conto in larga misura di quanto è stato detto in questa sede da coloro che sono stati invitati prima di me, professori universitari, e rappresentanti delle Regioni, con i quali, tra l'altro, ho potuto avere anche dei contatti personali. In tal modo, oltre a rendermi conto delle ultime formulazioni del loro pensiero, ho potuto anche sentire direttamente sul piano delle prospettive quali erano le loro attese in merito allo sviluppo del rapporto Stato-Regioni.

Se vogliamo partire dalla situazione odierna dobbiamo dire che lo stato dei rapporti Stato-Regioni è migliorato rispetto a quello che era all'inizio della legislatura, soprattutto rispetto all'inizio del 1973; permane ancora tuttavia, una forte dose di incertezza e di insicurezza. Quando parlo della fine del 1972 e dell'inizio del 1973, mi riferisco in particolare allo *ciac* che in varie Regioni aveva provocato non tanto l'insieme dei decreti delegati in sé, i quali se non altro ave-

vano avuto la benemerenzza di mettere in moto il processo di trasferimento delle funzioni, quanto il contenuto di alcuni decreti di trasferimento, in cui non era stato neanche seguito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. A questo riguardo va poi rilevata la situazione di turbamento determinata dalle sentenze numero 138 e seguenti del 1972 della Corte costituzionale che, con la integrale conferma dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, hanno invece inferto un duro colpo alle aspettative delle Regioni.

A creare questa situazione di turbamento ha contribuito notevolmente anche la delusione per il fatto che la sentenza relativa al giudizio sulla legge finanziaria n. 281 del 1970 — in particolare sull'articolo 17 — in tema di trasferimento di funzioni per settori organici, aveva fatto sperare almeno ad una parte degli operatori regionali e degli studiosi della materia (ma tra questi ultimi gli scettici erano più d'uno) in un allargamento della prospettiva regionalistica da parte della Corte.

Ho detto comunque che oggi la situazione è migliorata e dirò il perché. Innanzitutto ci sono stati degli episodi significativi: per esempio il mutato orientamento in merito alle direttive comunitarie in materia di agricoltura; c'è stata l'opera del Ministro per i problemi relativi alle Regioni che ha riallacciato tutta una serie di rapporti, di contatti, in un clima anche psicologico senza dubbio migliore; c'è stata l'opera di questa Commissione che con la sua attività e con i propositi che esprime ha contribuito notevolmente, a mio parere, a dare alle Regioni non solo la sensazione e l'impressione ma soprattutto la consapevolezza che qualcosa di serio si sta facendo, ed a creare quindi in esse precise attese di miglioramento.

Tutto ciò se da un lato ha migliorato la atmosfera, dall'altro ha lasciato molte perplessità, come dimostrano le ultime vicende della Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio, poichè su troppi punti si rimane ancora nell'incertezza. Dal mese di gennaio il disegno di legge sul MEC agricolo, dopo aver subito dei miglioramenti dal punto di vista delle competenze regionali in

materia, è fermo: si spera che presto possa riprendere il suo iter, ma finora ciò non è avvenuto. Anche in materia di edilizia la partecipazione regionale prevista dal nuovo piano, per quanto se ne stia discutendo, in pratica rimane in una fase di nebulosa incertezza. Infine è venuto il colpo di grazia dei « progetti speciali » riguardanti il meccanismo delle concessioni incidenti in funzioni di interesse regionale; alle voci corse, per fortuna, sono seguiti dei chiarimenti autorevoli sia da parte del ministro Toros che da parte del ministro Giolitti. Sembrava che con tali leggi-provvedimento l'Amministrazione centrale, concentrando attribuzioni anche regionali attraverso questo nuovo meccanismo delle concessioni, scavalcasse in qualche misura le Regioni e affidasse a grandi imprese pubbliche o private importanti lavori rientranti nell'ambito delle competenze regionali.

Le Regioni hanno reagito, e si è allora risposto che la concessione in questione avrebbe potuto essere invece, addirittura, un ulteriore mezzo loro offerto per intervenire efficacemente, decidendo esse stesse, nel loro ambito, se dare o meno la concessione alle varie imprese. È innegabile tuttavia che la situazione resta incerta nel senso che o procede in una direzione favorevole a sviluppi regionalistici, o altrimenti rischia di creare un grave senso di disagio.

A questo si aggiunge — mi si consenta qui qualche notazione su un tema che tocca più da vicino i giuristi — la questione del controllo sulle leggi regionali.

Tale controllo ha avuto a mio avviso una evoluzione positiva, nel senso che si è accentuata la valutazione politica, sia in sede di uffici del Ministero delle Regioni che di contatti con la Presidenza del Consiglio, a livello più elevato, ciò che costituisce un vantaggio indiscutibile di cui le Regioni si rendono conto. Permane tuttavia il fenomeno della fuga dalla giustizia costituzionale, che non può dar luogo solo a motivi di compiacimento — come pur autorevolmente è stato fatto — ritenendosi che il non ricorrere da parte delle Regioni, il timore che lo Stato trascini queste ultime di fronte alla Corte

(si è assistito in proposito ai casi singoli di Regioni che, per non far arrivare una legge di fronte alla Corte, la hanno abrogata prima della sua promulgazione, al fine di evitare uno scontro che presumibilmente si sarebbe risolto a danno delle Regioni tutte, in quanto sarebbero stati affermati dei principi di carattere generale piuttosto preclusivi) rappresenta una diminuzione di conflittualità. Ora, non vorrei che si scambiasse la diminuzione di contenziosità di fronte alla Corte costituzionale con la diminuzione di conflittualità. Quest'ultima in realtà sussiste, ma in molti casi c'è anche una spinta quasi cogente a un accordo in sede preliminare con il Governo. In taluni casi questo accordo è stato positivo; in altri (e specialmente tra il 1972 e il 1973) può aver significato anche qualche rinuncia a portare avanti dei progetti che pur avevano una loro validità.

Ciò produce un indubbio spostamento nella pendolarità Corte costituzionale-Governo. Prima il Governo e le stesse Regioni, in sostanza, facevano svolgere alla Corte tutta una serie di compiti di arbitrato parapolitico, dato che non si ricorreva al Parlamento per la questione di merito (ed ecco perchè alcuni oratori che mi hanno preceduto hanno insistito su una certa abdicazione dell'autorità politica nei confronti della Corte costituzionale). Oggi invece la situazione è opposta, nel senso che la estrema diffidenza che si è venuta creando in seno alle Regioni nei confronti della Corte, dopo le sentenze nn. 138 e seguenti del 1972, ha spostato il pendolo completamente dalla parte del Governo lasciando largo spazio ad un'attività di *bar-gain*, di negoziati, di trattative che seguono a rinvii, magari anche duplici, quando le Regioni hanno apportato delle modifiche.

Il Parlamento rischia evidentemente di rimanere del tutto escluso da questa pendolarità tra i due termini Corte costituzionale-Governo. Cosa si può fare per rimediare a tale situazione? Lasciamo stare la Corte: non sarà facile infatti ricreare, dopo le vicende del 1972, un clima di maggior fiducia nel giudice costituzionale, per cui dobbiamo

prendere atto che questa realtà, in bene o in male, può durare per un certo periodo. Io credo invece che un'occasione dovrebbe essere fornita dalla necessità di stabilire, sia pure in linea di massima, alcuni criteri interpretativi per la identificazione di certe materie (eccoci ancora collegati al problema del trasferimento) e submaterie, in modo da evitare l'insorgere volta per volta di problemi di competenza regionale, che danno luogo di solito a tutta una serie di rinvii. Come potrebbe svolgersi questa individuazione dei criteri? In sede informale, probabilmente, un apposito comitato di ministri potrebbe elaborare una serie di *standards*, che, oltre a rappresentare limiti certi nella fase del rinvio (penso, oltre che alla incertezza sull'articolo 117 della Costituzione, anche alle questioni ex articolo 81) consentirebbero al legislatore regionale di svolgere la sua attività con minore insicurezza.

Si potrebbe intanto provvedere all'invio alla Commissione per le questioni regionali — anche qui al di fuori di ogni previsione normativa — di un elenco dei provvedimenti di rinvio, con le rispettive motivazioni, in modo che questo lavoro possa esser preparato nel migliore dei modi.

Tutto quello che si può fare, però, per migliorare il rapporto Stato-Regioni si concentra oggi sulla prospettiva di far passare il disegno di legge n. 114 con le modifiche che sono state approvate dalla prima Commissione del Senato. Perchè tale disegno di legge ha un così grande significato di politica costituzionale anche al di là della lettura delle norme?

Ritengo che la risposta a tale quesito debba ritrovarsi nel fatto che con tale provvedimento si rimuove il blocco psicologico determinato dalle sentenze del 1972. Era sembrato, infatti, ad alcuni che oramai la situazione si fosse assestata — non dirò come dopo la legislazione del 1865, questo no! — ma che insomma si fosse raggiunto un assetto — discutibile e contestato — ma sostanzialmente non rimuovibile per un arco di tempo abbastanza lungo. Il disegno di legge n. 114 servirà invece a far superare una

tale situazione, che in alcuni casi è pure di rassegnazione al fatto compiuto.

È vero che anche nel manuale di diritto regionale del Paladini è ben presente lo stato d'animo del « dopo le sentenze » della Corte costituzionale del 1972, del « dopo i decreti delegati del 1972 ». Tuttavia è pur vero che a questo atteggiamento psicologico corrispondeva il concetto base emergente dai decreti delegati poichè, se anche si stabiliva la necessità di intervenire ancora per determinati enti e in determinati settori, il punto decisivo rimaneva il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per settori organici. Su questo punto, il discorso sembrava ormai chiuso. L'impressione che dal combinato disposto dei decreti e delle sentenze sul trasferimento delle funzioni statali in senso stretto fosse derivata una situazione di relativa stabilità, era un fatto scontato, una conclusione che sembrava acquisita.

Il merito maggiore del disegno di legge n. 114, in riferimento all'attuazione degli articoli della Costituzione che riguardano le Regioni, è proprio quello di dare consapevolezza che si debba continuare ad operare per completare il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti regionali.

E con quale approccio ci si deve avvicinare a questo lavoro di completamento? Direi che, malgrado le differenti prese di posizione che qui si sono avute, questo può avvenire partendo da un sostanziale accordo di base.

D'altra parte, anche quando si parte da posizioni che sembrano molto diverse (facciamo l'esempio del famoso « in principio erano le funzioni » di Giannini) in realtà poi andando avanti, quando si passa alle esemplificazioni, si nota che le proposte sono molto meno lontane e che in fondo tutta la ricerca dei livelli ottimali di Giannini (per procedere al conferimento delle funzioni) non diverge tanto, negli esiti, dalla definizione delle norme organiche delle competenze di cui prima aveva parlato Cheli.

Vorrei aggiungere che, a prescindere dalle componenti che possono concorrere alla ricerca del livello ottimale, attraverso il giu-

sto dosaggio dello sviluppo delle attribuzioni proprie previste dall'articolo 117 della Costituzione e di quelle ottenute per virtù di delega, in realtà la ricerca dei mezzi procedurali in cui possano entrare Stato e Regioni o addirittura dei mezzi strutturali (collegi composti di rappresentanti dello Stato e delle Regioni) presuppone la preesistenza di una distribuzione sufficientemente chiara delle competenze. Questi mezzi di collegamento intervengono successivamente, quando si verificano situazioni di interferenza tra competenze già sviluppate sulla base dell'articolo 117 della Costituzione e altre competenze che rimangono allo Stato. Insomma, questi mezzi procedurali e strutturali, su cui anche al di fuori di questa sede tanto ha insistito Giannini per definire i rapporti tra Stato e Regioni, in realtà richiedono che nei vari settori sia già stata attribuita e si sia sviluppata la competenza regionale.

Quindi l'assunto « in principio erano le funzioni » non può contrapporsi all'altro: « in principio era l'articolo 117 », con tutti i suoi arcaismi che in sede di una idonea rilettura possono benissimo essere superati. C'è pure consenso su un ritorno alle norme dell'articolo 117, pur se non riguarda un ritorno puro e semplice alla Costituzione. Si tratta di uno dei settori in cui invocare un ritorno alla Costituzione può avere un significato molto profondo; molte volte anche per delineare il ruolo dei singoli enti locali ci si è basati un po' troppo sull'articolo 5 della Costituzione, cioè sull'affermazione delle autonomie, senza cercare nei vari casi una lettura sistematica dell'intero testo costituzionale. Ma qui intendo in altro modo il ritorno alla Costituzione, mi riferisco ad una rilettura del suo testo preliminare rispetto alle decisioni da adottare, in contrapposizione a certe posizioni che si sono rilevate più assertive che fondate come quando si è detto che la Costituzione era una pagina bianca, cioè in definitiva un insieme di temi da sviluppare con amplissima discrezionalità.

Mi pare che i discorsi fatti in questa sede come pure le tendenze manifestate dai vari studiosi siano per un superamento della « pa-

gina bianca » e per una rilettura della Costituzione in una chiave che tenga conto dell'evoluzione dei tempi, inoltre dobbiamo essere cauti nei confronti delle norme ordinarie che vigevano nel 1947 per ciò che concerne il loro uso nella definizione delle materie ex articolo 117 della Costituzione, altrimenti rischiamo di ampliare o restringere in forma di legge ordinaria il dettato di un articolo della Costituzione.

In fondo negli articoli dei decreti delegati che riguardano le linee di trasporto urbano, le tranvie e simili, si è tenuto conto dello sviluppo tecnologico, della nuova realtà costituita dalla realizzazione delle reti metropolitane e si è dato quindi un esempio di rilettura della normativa del 1947 in termini non arcaici. In altri settori invece si è rimasti ancorati a criteri anacronistici.

Si tratta dunque di tornare alla Costituzione, rileggendola non in termini precostituzionali ma in modo da tenere conto della evoluzione reale, di fatto verificatasi, attraverso una interpretazione sistematica dell'intero ordinamento così come oggi vige.

Certo, ci sono stati accenti molto diversi. Per esempio l'accentuazione di Guarino in ordine al trasferimento delle funzioni amministrative, all'autore stesso poteva sembrare perfino oltranzista rispetto alle possibilità concrete. Però anche dal discorso di Guarino mi pare siano da cogliere degli spunti molto significativi.

Cos'è che emerge dal suo discorso? La crisi di un parallelismo troppo meccanico tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle Regioni. Anche ad accettare cioè l'interpretazione più favorevole alle Regioni, per esempio in tema di MEC, è chiaro che ci sono dei settori in cui il parallelismo non funziona, in cui a un massimo di spinta in senso limitativo delle attribuzioni, non solo delle Regioni ma anche dello Stato, nel campo normativo, non fa riscontro una eguale situazione in quello amministrativo.

Nel discorso di Guarino c'è quindi la ripresa di certi temi che emergevano già nella letteratura meno recente (si pensi anche a Mortati, alla concezione regionalistica in cui è l'attività amministrativa che in fondo è

vista come prevalente; la Regione cioè varrebbe soprattutto come ente autarchico, sulla traccia delle vecchie dottrine, espresse soprattutto dal Romano). D'altra parte, la stagionata presa di posizione a favore delle Regioni come enti soprattutto amministrativi presenta dei pericoli, in quanto le Regioni stesse diventerebbero molto più restie nel delegare funzioni agli enti minori; non solo, ma c'è anche il rischio che si voglia vedere solo il risultato, la Regione cioè che ha certe competenze amministrative, a prescindere dal titolo (attribuzione originaria o delega), mentre invece si potrebbe anche pensare ad una evoluzione in cui non vi sia appiattimento tra esercizio della attribuzione a titolo originario e di quelle fondate sulla delega, ma vi sia bensì un intervento sostitutivo e un controllo più penetrante da parte dello Stato a proposito di queste ultime.

Occorre quindi valutare la problematicità insita nell'accentuazione dell'aspetto amministrativo, in contrapposto a quello legislativo, che, intesa parossisticamente, tenderebbe inevitabilmente ad appiattare la funzione primaria, spettante al legislatore regionale, di scelta degli indirizzi politici regionali. Vi è però anche un nucleo di verità, ed è che in certi settori si va instaurando in realtà più la « forbice » che il parallelismo. Il massimo di compressione in sede normativa e, viceversa, la possibilità di conservare taluni poteri in sede amministrativa, stanno a indicare come nel discorso di Guarino vi siano dei nuclei di verità, oltre che la spinta ad esser chiari di fronte al cittadino, in modo che questi sappia dove rivolgersi. L'esperienza di Guarino si rifà evidentemente a casi avvenuti nella Regione Lazio, per cui — in relazione a certi interventi nel campo urbanistico — non si sa se la Regione possa usare taluni strumenti creati dalle successive leggi statali, con conseguente contrasto con il Commissario di governo.

Una volta accertate ed accettate le diverse situazioni che si sono venute creando, io credo che si possa ed anzi si debba rileggere con spirito nuovo l'articolo 117 della Costituzione e che a ciò non osti la citata giurisprudenza della Corte costituzionale. A que-

sto riguardo, è vero, che nelle sentenze 138 e 139 del 1972 la Corte ha fatto una filosofia del parallelismo tra interesse regionale e competenza della Regione, interesse statale e competenza dello Stato, sviluppandola in una chiave che sembra piuttosto astratta ed aprioristica. Non è però poi vero che tale filosofia sia stata applicata in tutte le sentenze. Al contrario, si notano in queste ultime spiragli regionalistici molto importanti: la revisione per esempio del disegno di legge sul MEC in senso pro-regionalista, nel senso cioè di lasciare alle Regioni uno spazio piuttosto consistente, deriva in fondo proprio da una interpretazione delle sentenze della Corte. Si dovrebbe quindi cercare di fare buon uso di queste sentenze, senza respingerle in blocco. Ritengo giusto fugare gli equivoci che in questa materia (direttive agricole MEC) ancora permangono da parte di alcuni giuristi e ciò penso sia accaduto per un eccesso di meccanicismo parallelista, tra compiti legislativi e compiti amministrativi. Quanto alla compressione dei compiti normativi, non abbiamo dubbi: sono compressi addirittura quelli dello Stato, e non si capisce perchè non dovrebbero esserlo quelli delle Regioni. Il problema però non è tanto di vedere qual è il grado di compressione che le direttive del MEC possono comportare sia per lo Stato che per le Regioni (soprattutto per queste ultime), bensì di capire qual è il titolo che residua alle Regioni per intervenire. Ora, ben altra cosa è lasciare alle Regioni la mera possibilità di intervenire in sede di attuazione, giusta l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, se e quando lo Stato demandi ad esse tale potere, altra cosa è invece riconoscere loro una possibilità di intervento autonomo laddove la direttiva effettivamente consenta un più ampio campo di azione.

E ancora: abbiamo visto che in certe situazioni, quale quella che si è venuta a creare con il diffondersi di una malattia epidemica in un tempo recente, lo Stato ha dovuto sostanzialmente intervenire, con il consenso delle Regioni, in campi per cui sarebbe stato anche possibile dubitare che (sul piano della legittimità costitu-

zionale statale) tale spazio esistesse. Ove un meccanismo sostitutivo statale sia creato, come chiedeva la Corte in una delle due sentenze del 1972, perchè poi continuare a mettere in dubbio la possibilità che le attribuzioni amministrative restino presso le Regioni?

Ci sarà il potere sostitutivo come esiste in tanti stati federali. Il paradosso della nostra situazione è che lo stato italiano non è federale e agli enti regionali sono attribuiti dei poteri minori rispetto a quelli che hanno gli stati membri delle federazioni: ma manca ogni disposizione circa un quissimile di « federal execution ». In proposito è stato osservato che non è possibile alcun intervento sostitutivo dello Stato senza che si realizzi una espropriazione di competenza, di attribuzioni, a danno delle Regioni. Ciò è veramente eccessivo, come è eccessiva la pretesa di creare i congegni sostitutivi tramite legge costituzionale. Mi domando per quale ragione si dovrebbe procedere con legge costituzionale trattandosi di qualcosa che rientra nell'ambito di precisi principi generali, cioè di un meno che deriva da un più: un più che già è presente negli stati federali.

Mi chiedo allora perchè fermarsi dinanzi ad obiezioni che appaiono formalistiche anche sul piano del diritto comparato.

Ritengo pertanto che, al fine di intraprendere la strada indicata nel punto 5 art. 1 dello schema di legge n. 114, sia necessario superare ogni remora ancora esistente in materia per avvicinarsi ad un sistema, a mio parere, molto simile a quello dei *länder* tedeschi. In tal senso le sentenze della Corte costituzionale sembrano aprire taluni spiragli regionalistici quale ad esempio quello relativo alla costituzione di consorzi per disciplinare determinate materie comuni a più Regioni.

La giurisprudenza della Corte è stata accusata da vari studiosi — ma soprattutto da coloro che hanno scritto basandosi su un quadro generale delle sentenze — di tautologia, accusa questa che si riferisce in modo particolare ai decreti delegati per i quali la Corte ha tratto i parametri del giudizio dagli atti normativi da giudicare. Essa, in-



fatti, non ha trascorso il più delle volte i criteri contenuti in questi atti per valutarli, ma li ha accettati *ut sic*.

Ma se la giurisprudenza della Corte è tautologica, nel senso che non è in grado di applicare la filosofia dell'interesse regionale e statale (tanto che in materia sanitaria si rinvia all'attuazione della riforma generale), la conclusione è che ci troviamo di fronte a quella sfera che gli americani chiamano delle *political questions*. La Corte costituzionale dinanzi al rapporto Stato-Regioni, si rimette al giudizio del potere politico.

Non credo che da queste sentenze della Corte nasca, nella maggior parte dei casi, una vera e propria preclusione ai fini di una rilettura in chiave contemporanea delle attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione; ciò perchè la Corte ritiene che in fondo il Governo e il Parlamento siano gli organi cui compete in via quasi esclusiva regolare tale rapporto. Vero è che se la preclusione ci fosse, esorbiremmo dall'ambito della delega per investire la stessa attività legislativa del Parlamento. Infatti non si può negare che se dalla filosofia che discende, in particolare, dalle sentenze n. 138 e 139, emergessero veramente delle preclusioni, esse graverebbero anche sulle Camere legislative.

Io penso infatti che sia la natura tautologica della giurisprudenza della Corte — come si può ravvisare soprattutto nell'articolo recente di un giovane studioso, il D'Ate-  
na —, più che la stessa filosofia delle due sentenze ricordate, a condizionare l'applicazione dei decreti. Anche da questa considerazione nasce per il legislatore la necessità di rileggere certi articoli del testo costituzionale in chiave moderna. Ciò vale in primo luogo per quanto concerne l'assistenza e la beneficenza. Molti hanno polemizzato con la giurisprudenza della Corte in materia di assistenza in quanto essa riduce a limiti che spiritosamente sono stati definiti « vincenziani » — facendo riferimento alle benemerite Conferenze di San Vincenzo — l'intervento delle Regioni in questo settore.

Vorrei concludere con una considerazione di carattere generale che vuole essere un tentativo di riassumere quanto vi è di comune nei vari interventi succedutisi in questa sede e nella presa di posizione oggi assunta dalla dottrina e dagli operatori regionali.

Oggi, in sostanza, esiste una contrapposizione tra *dual federalism* e *cooperative federalism*, attraverso cui si passa da una separazione molto rigida di competenze superata dalla Corte suprema degli Stati Uniti d'America in materia di *commerce clause* ad una situazione di *grants* ai singoli stati, condizionati al raggiungimento di certi scopi, con la possibilità di realizzare una valutazione del risultato. In proposito la nostra Corte, in una sentenza riguardante l'agricoltura, ha osservato con inconscia ironia come in altri Paesi si riservi una particolare attenzione ai risultati conseguiti.

Nell'epoca moderna il federalismo duale, o dualistico, deve cedere il passo al federalismo cooperativo. Io penso che l'Italia dovendo necessariamente recuperare uno svantaggio storico considerevole rispetto ad altri Paesi che, prima del nostro, hanno vissuto l'esperienza regionale, sia costretta, in qualche misura, a cumulare i due periodi. Si potrebbe addirittura configurare una corrispondenza tra le funzioni del federalismo dualistico — o regionalismo dualistico — e quelle del federalismo cooperativo, cercando di raffigurare il momento dualistico nelle attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e quello cooperativo nelle funzioni delegate di cui alle altre disposizioni degli articoli 117 e 118. Tale corrispondenza sarebbe a mio avviso troppo meccanica, poiché occorre prendere atto della necessità di cumulare in qualche modo i due momenti: si pensi all'uso dei finanziamenti disposti nel fondo ex articolo 9 legge finanziaria. Non va taciuto tuttavia, che intanto è stato possibile uno sviluppo di federalismo cooperativo negli altri Paesi (da noi sarebbe regionalismo cooperativo), in quanto c'è stato, tra l'altro, un momento di chiarezza nella distribuzione delle competenze proprie di ciascuno Stato membro. Non è cioè immaginabile un federalismo cooperativo che prescindendo dal fe-

deralismo dualistico, inteso non necessariamente come contrapposizione e come conflitto, bensì come dotazione originaria, propria delle Regioni, di una certa sfera di attribuzioni in cui ci sia chiarezza e che non sia suscettibile di una contestazione continua, ogni qual volta che si sia in presenza di una emergenza, di una crisi economica, di una recessione.

Per concludere, la mia opinione è che, anche volendo trasferire il discorso a un livello di sistemazione più generale, quale è questo della contrapposizione sul piano dello sviluppo storico tra momenti diversi, non si possa assolutamente sostenere che il momento del federalismo (o regionalismo) cooperativo assorba quello dualistico. In realtà, la difficoltà del compito della Commissione parlamentare per le questioni regionali e degli altri organi politici è soprattutto quella di contemperare i due momenti, comprendendo come il dosaggio di regionalismo dualistico e regionalismo cooperativo, che è necessario nel mondo contemporaneo, possa dare il massimo di vitalità alle Regioni, per condurre infine a quegli esiti positivi che sono stati soprattutto sottolineati dal Benvenuti, come partecipazione, come sviluppo di un sistema pluralistico che non deve cessare di essere unitario.

**P R E S I D E N T E.** La ringrazio, professor Elia, per la sua ampia esposizione, che lei ha voluto definire all'inizio necessariamente incompleta. In realtà, così vasto è il tema e così appassionante la parte introduttiva — quella appunto del completamento del trasferimento e del significato della delega — che avvertiamo anche noi una certa difficoltà ad arrivare poi al concreto; questo d'altra parte non può dipendere solo da noi, ma deve dipendere anche dalla fantasia costruttiva di coloro che prepareranno i testi sui cui discuteremo.

Mi consenta soprattutto, professore, di cogliere il significato dell'affermazione finale, che in definitiva, cioè, non dobbiamo fare un mito contestatore della massima che « in principio sono le funzioni ». Quel che è certo è che occorre uno sforzo non

indifferente per identificare la migliore distribuzione di funzioni fra Stato e Regioni o fra Stato ed enti largamente complementari, per arrivare a un *optimum* di produttività. Non può prescindersi, comunque, dallo scopo finale della collaborazione Stato-Regioni, secondo una filosofia — da noi perseguita in base anche alla carta costituzionale — tendente al raggiungimento della migliore organizzazione dello Stato nella complessità dei suoi organi.

Grande conquista, a mio avviso, è stata per le Regioni non soltanto quella dell'autonomia, ma ancor più quella di una legittima compartecipazione al perseguimento dei fini dello Stato democratico. Adesso si tratta di mettere tutto ciò in termini di attuazione concreta. Qui indubbiamente il margine dell'errore umano può essere notevole, ma questo non ci dispensa dal massimo impegno nello sforzo di realizzarla.

Dichiaro aperta la discussione sulla esposizione fatta dal professor Elia.

**C A R D I A, deputato.** Il professor Elia ha trattato, in modo molto penetrante ed acuto, il fenomeno che ha definito di « pendolarità Governo-Corte costituzionale », e di fronte al quale si sarebbe avuto, da parte delle Regioni, un riflesso di sfiducia e il ricorso alla contrattazione in sede politica. La sfiducia in questo « meccanismo pendolare », era già consolidata nella prassi delle Regioni a statuto autonomo speciale, che hanno avuto modo, in più lungo decorso di tempo di avvertire il carattere unilaterale di tale procedura, e come essa comporti una attenuazione degli equilibri che, invece, sembrano essere configurati nella Costituzione, là dove i conflitti tra Stato e Regioni non riguardano soltanto la legittimità, ma investono anche la sfera delle questioni di merito e di interesse, per cui i poteri chiamati in causa non sono soltanto quelli del giudice di legittimità, ma anche quelli del giudice di merito, del giudice politico, che è il Parlamento.

È vero che la Costituzione affida, in ultima istanza, proprio alla Corte il giudizio sulla natura e sul contenuto dei conflitti e dei

relativi ricorsi, che essa affida, cioè, alla Corte l'ultima parola in merito. Si tratta di un potere che assume però, aspetti diversi, a seconda che siano presenti entrambi i termini del dilemma o soltanto uno, come avviene quando la pendolarità si manifesta soltanto nella direzione Governo-Corte, e non vi è anche una pendolarità Governo-Parlamento, che ristabilisca l'equilibrio diretto così « triadico » della Costituzione: Governo-Corte-Parlamento.

Se l'equilibrio è ristabilito, si formano, allora, campi di tensioni che possono anche essere fonti di conflitto fra i tre poteri (ma proprio per questo la Costituzione prevede un giudice finale), e si creano due tipi di giudizio, quelli di pura legittimità costituzionale e quelli di merito. Pensiamo a tutta la legislazione regionalista cui darà luogo l'applicazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura, dove, appunto, emerge il tema degli interessi complessivi del Paese o della tutela degli interessi internazionali, e dove, quindi, il giudizio di merito diventa fondamentale e prevalente. Ora, senza entrare nel merito della questione, vorrei rivolgere una domanda al professor Elia e, contemporaneamente, al senatore Oliva, domanda che concerne uno dei temi della nostra indagine, e precisamente quello che attiene alla natura, ai compiti, alla definizione di « identità » della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Sembra, da una lettura non immediatamente letterale, ma un poco riflessa del testo costituzionale, che il costituente abbia voluto formare una sorta di magistratura parlamentare, di organismo unitario giurisprudenziale.

**P R E S I D E N T E .** Ricordiamoci che compito iniziale affidatoci fu solo quello di dar parere in caso di scioglimento dei Consigli regionali.

**C A R D I A ,** *deputato.* Non sono un giurista, quindi uso dei termini un po' figurati. Parlo di magistratura parlamentare nel senso di una sua specifica, distinta e rilevante collocazione in un Parlamento che ha è vero, nei singoli rami, altri organi di inter-

vento e di controllo, come le Commissioni affari costituzionali, le Commissioni legislative per materie, eventuali Commissioni *ad hoc*, eccetera. Ma si tratta, pur sempre, di un tessuto frammentario e piuttosto dispersivo di poteri di controllo e di intervento, cui manca quella unicità di indirizzo e di prassi che sola è adeguata ad affrontare il conflitto di interesse e di merito, e non frantumato nella molteplicità della casistica, ma nella unitarietà di visione giurisprudenziale, nella organicità del rapporto politico tra Stato e Regioni, che sono tutti al di là degli infiniti casi concreti, aspetti salienti di quello che a me sembra essere il significato del termine costituzionale « questioni regionali ». Questo termine « questioni regionali », inserito nella Costituzione, può avere molti e diversi significati. Ma non può giustificarsi sulla base del semplice richiamo allo scioglimento dei Consigli regionali. La Commissione per le questioni regionali non può essere, per necessaria coerenza logica, una Commissione che si occupi solo di nominare i probi cittadini cui spetta, nei casi di scioglimento, di assicurare la continuità dei poteri regionali.

In un momento in cui si va verso una definizione delle competenze regionali nel doppio campo dei poteri legislativi e delle funzioni autonome e delegate, e da più parti si auspica una fase nuova di cooperazione tra Stato e Regioni, vorrei, cioè, domandare se non sia possibile prevedere che, per via di legislazione ordinaria, a lato dei nuovi decreti delegati che si annunciano, si realizzi un consolidamento ed un ampliamento delle funzioni e delle attribuzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sì che essa diventi quella magistratura di merito, cui la Costituzione accenna e, cioè, non semplicemente una Commissione consultiva cui il Governo chiede il parere su singoli problemi o atti di governo, ma un organismo di rilevanza costituzionale che, nella propria autonomia, operi come garante di rapporti pienamente democratici tra Stato e Regioni, come elemento di controllo e di pressione sul Governo stesso, come elemento di coordinamento operante tra legislazione

regionale e l'intera attività legislativa nazionale, contribuendo, così, a controbilanciare l'unilateralità della denunciata pendolarità Corte-Governo, a creare un flusso di rapporti tra Regioni e Parlamento e ad assicurare anche la corretta circolarità tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Vorrei, in ultima analisi, chiedere se non sia possibile muoverci anche in questa direzione per assicurare quella sintesi di « federalismo dualista » e di « federalismo cooperativistico » cui il professor Elia ha, più volte, fatto cenno e che mi sembra sia stato l'auspicio conclusivo del suo discorso.

**P R E S I D E N T E .** Indubbiamente la Commissione per le questioni regionali fu inizialmente concepita soltanto come organismo che doveva fornire pareri, sia pure autorevoli, al Governo. Infatti la prima funzione per cui essa fu prospettata nel progetto di Costituzione era quella di dare pareri al Governo, in nome del Parlamento, nel momento in cui il Governo stesso sarebbe stato chiamato ad approvare gli statuti regionali, perchè in un primo momento non si pensava di affidare al Parlamento, bensì al Governo, tale approvazione. Prevalse invece l'idea che dovesse essere il Parlamento direttamente, nella sua organica bicameralità, a dare la sanzione legislativa a questa specie di complesso atto costituzionale, o paracostituzionale, rappresentato dagli statuti delle Regioni. In realtà si volle che, come al Parlamento era stata riservata l'approvazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, altrettanto avvenisse per quelli delle future Regioni a statuto normale. Solo recentemente si è provveduto con leggi ordinarie a recuperare la utilità della Commissione dandole il compito di esprimere il suo parere, prima in tema di trasferimento delle funzioni, poi per quanto riguarda il riordino degli organi dello Stato. I regolamenti delle due Camere hanno poi rivalutata la funzione parlamentare della Commissione con la previsione che i Presidenti delle due Camere possano concordare tra loro la richiesta di un pre-parere di questa Commissione nei casi di rinvio alle Camere delle leggi regionali per conflit-

ti di merito con le leggi nazionali: il che può essere interpretato sia come rimedio ad eventuali disfunzioni della bicameralità, sia come convinzione che questa sia una sede più adatta che non la pluralità del Parlamento a svolgere una funzione di avvicinamento delle tesi, o per lo meno di valutazione politica sulle conflittualità in tema di leggi regionali.

**B R E S S A N I ,** *deputato.* Vorrei sviluppare alcune riflessioni che sono state ora esposte dall'onorevole Cardia, rifacendomi alla prima e all'ultima parte della relazione del professor Elia. È un quesito che si colloca a cavallo della prima e dell'ultima parte, come ho detto: della prima parte, richiama quella osservazione sul moto del pendolo, quel pendolo che si sposta dal sindacato della Corte costituzionale sulle leggi regionali alla trattativa politica tra Governo e Regioni in sede di rinvio delle leggi regionali. In proposito il professor Elia ha avanzato anche dei suggerimenti, che forse meritano di essere ripresi e considerati. Egli vede, cioè, la possibilità di un inserimento del Parlamento, in quest'opera di controllo che il Governo esercita sulla legislazione regionale, in una specie di accordo informale tra Governo e Parlamento sui criteri dei rinvii, in una canonizzazione informale dei criteri. Ed è un modo, forse, saggiamente empirico per affrontare il tema. Senonchè a me sembra che a monte di questa soluzione così empirica vi sia il problema posto dall'onorevole Cardia, e cioè il rapporto tra sindacato di merito e sindacato di legittimità delle leggi regionali. A questo riguardo non ho potuto non notare un significativo silenzio del professor Elia, che, affrontando il tema, ha ignorato il disposto della Costituzione, ma ha collocato in qualche modo tra parentesi le domande che qui si stanno facendo, avviando il discorso su una partecipazione, attraverso la prefissazione di criteri, del Parlamento al controllo di legittimità che il Governo esercita sulle leggi regionali. Ecco che allora, stante questa impostazione del professor Elia, mi sembra conveniente passare senz'altro all'ultima parte della sua esposizione, laddove ha parlato in termini

molto interessanti di federalismo duale e di federalismo cooperativo; un federalismo di tipo dualistico che implica una netta precisa delimitazione delle competenze, una definizione, quindi, degli spazi propri dello Stato e della Regione in termini legislativi. E ha parlato di federalismo, facendo intuire alcune cose più che dicendole. Perché queste considerazioni del professor Elia si collegano alla prima parte del suo intervento? A me sembra che la magistratura politica di cui parlava l'onorevole Cardia ha una ragione di operare soprattutto su quelle iniziative legislative delle Regioni che si muovono nello spazio del federalismo cooperativo: un intervento, cioè, in sede di controllo sulla legislazione regionale, da parte del Parlamento, secondo me, non soltanto è costituzionalmente corretto, ma diviene politicamente utile e, forse, necessario quando i rapporti tra Stato e Regioni si collocano nell'ambito di questa formula di una cooperazione federalistica. Mi spiego. Abbiamo già esempi di leggi che si muovono in questa direzione di cooperazione tra Stato e Regioni: sono le leggi che stanziavano certe somme a carico del bilancio dello Stato, le ripartiscono tra le Regioni con il ricorso al fondo di cui all'articolo 9 della legge n. 281, impegnano — per così dire — le Regioni a svolgere un'attività legislativa per il raggiungimento di determinati obiettivi in materie che sono di competenza regionale, come l'agricoltura. La giustificazione di questi interventi è quella di corrispondere ad esigenze straordinarie; per lo più si chiamano interventi straordinari, di quella straordinarietà che è poi ricorrente e che corrisponde ad una esigenza di programmazione...

**PRESIDENTE.** Come per i Piani verdi...

**BRESSANI, deputato.** Esattamente, lo Stato si avvale — per così dire — delle Regioni. E qui potrebbe aprirsi una parentesi e, prima della parentesi di chiusura, si potrebbe mettere un punto interrogativo: se questo avvalersi da parte dello Stato, in queste forme, delle Regioni non implichi una

certa degradazione dell'autonomia regionale, non implichi l'assunzione da parte delle Regioni di una funzione strumentale o ausiliaria rispetto allo Stato, una specie di ausiliarità autarchica, sia pure nobilitata dal titolo legislativo. Vorrei semplicemente sottolineare con il mio intervento che la legislazione regionale che consegue a questo tipo di legislazione statale non è suscettibile di una valutazione in base a criteri puramente formali, ma è, invece, suscettibile di una valutazione in termini politici, cioè di rispondenza degli interventi regionali a quegli obiettivi che lo Stato si è proposto e ha proposto alle Regioni con le sue leggi di intervento, con queste leggi di piano, con questi interventi straordinari. Su questo punto gradirei sentire l'opinione del professor Elia.

**MODICA, senatore.** La mia domanda è molto semplice. Vorrei sapere dal professor Elia se può portarci qualche altro elemento, oltre quelli ai quali ha già accennato, per giustificare l'ottimismo con il quale egli guarda alla prospettiva del completamento del trasferimento o dell'attribuzione alle Regioni delle materie che la Costituzione ad esse affida e che sono state, invece, indebitamente trattenute nel modo che sappiamo. Il mio temperamento mi spingerebbe a condividere questo ottimismo, ma francamente non ci riesco, perchè vedo che, invece, il processo di degradazione dell'autonomia regionale, che era già per molti aspetti implicito in alcune premesse legislative adottate precedentemente alla nascita delle Regioni (la legge ospedaliera, la legge per la casa) e che poi ha trovato spazio all'interno della legge finanziaria del 1970, ha fatto molti passi in avanti e ha guadagnato posizioni che è molto difficile oggi rimuovere. E ciò non tanto per la questione delle sentenze della Corte costituzionale. Su questo punto condivido l'opinione del professor Elia, perchè effettivamente queste sentenze hanno un carattere tautologico e in sostanza sono la oggettivazione di quella che la Corte ha ritenuto la volontà preminente del potere politico. Si è così verificato che, dopo le valutazioni ottimistiche sui nuovi orientamenti della Corte che nel 1971 si erano

andati determinando in certi settori delle forze politiche a livello regionale in dipendenza del fatto che la Corte non avrebbe più potuto mantenere il vecchio atteggiamento nei confronti delle Regioni a statuto speciale una volta che l'ordinamento regionale si fosse generalizzato, paradossalmente proprio questa generalizzazione ha ispirato il comportamento della Corte secondo quella che essa ha ritenuto l'opinione prevalente del potere politico. Ora è evidente che la modificazione della volontà del potere politico potrebbe con lo stesso procedimento indurre la Corte a un atteggiamento diverso, data questa connessione che si è già determinata.

Non bisogna tuttavia sottovalutare il fatto che per il potere legislativo delle Regioni, che dovrebbe costituire, in base alla Costituzione, la loro più spiccata caratteristica e la più alta funzione, queste sentenze continueranno, indipendentemente da quanto potranno fare il legislatore o il Governo, a rappresentare degli ostacoli, poichè i soggetti che possono rivolgersi alla Corte costituzionale per farle esprimere le sue valutazioni sulla legislazione regionale non sono soltanto rappresentati dalla volontà governativa, ma anche da interessi che possono giungere, attraverso le mediazioni previste, di fronte alla Corte costituzionale e avvalersi della giurisprudenza costituzionale del 1972 per porre sul cammino delle leggi regionali — anche per ipotesi assumendo che il Governo e la maggioranza parlamentare siano orientati a modificare certe decisioni in precedenza adottate — ostacoli che potranno incidere in modo rilevante sul potere legislativo regionale. E siccome il blocco posto alla riforma regionale, la tendenza a dare alla Regione la caratteristica di un ente autarchico amministrativo, non è un incidente della storia, ma è il risultato di una volontà politica che nasce dall'intenzione di garantire determinati interessi presenti nella società a vari livelli e consolidati sia in certi settori privati dell'industria o del capitale finanziario, sia anche in una serie di organismi di natura pubblica che hanno assunto il carattere di moderni feudi separati e non comunicanti e ognuno geloso delle proprie

sfere di competenza e del proprio potere politico derivante dal sistema attuale, tutto questo continuerà ad operare, a far sentire la sua forza per contrastare il compimento della riforma regionale. E ciò riguarderà sia il potere legislativo sia la difesa di quella frammentazione delle competenze che non è nata spontaneamente, perchè non a caso si è voluto interpretare la legge del 1970 in modo da escludere, ad esempio, il trasferimento immediato delle funzioni affidate ad enti strumentali, il che rappresenta una interpretazione arbitraria, purtroppo condivisa da questa nostra Commissione parlamentare, che ha secondo me commesso un errore quando ha dato il proprio avallo a questa tesi.

Ora tutto questo rimane ed ha il suo peso, per cui attribuire alla legge n. 114 la facoltà taumaturgica di rovesciare tutto questo, quando essa contiene una delega estremamente generica, vacua, priva di indicazioni precettive e precise per il legislatore delegato, mi sembra francamente un ottimismo che non trova giustificazione nella realtà. Se le forze politiche di maggioranza fossero veramente disposte a compiere una rilettura delle competenze regionali, sia pure per interpretare, come vuole Giannini, in un modo più moderno i titoli dell'articolo 117, o addirittura per rivederlo nel senso di dare alle Regioni un numero eventualmente anche minore di competenze rispetto a quelle attualmente previste nell'articolo stesso, ma garantendo che quelle che vengono loro affidate siano competenze effettivamente esercitate in pieno, se esistesse una volontà di questo tipo, tale volontà ha nel Parlamento la sede naturale in cui esprimersi, e avrebbe potuto farlo proprio nella formazione di questa legge, non ricorrendo ad una delega generica in cui si ritrovano formulazioni che erano proprie della legge del 1970 e che poi sono state interpretate nel modo che tutti conosciamo. Dov'è la garanzia che la interpretazione possa oggi essere veramente quella estensiva e piena che deriverebbe da una lettura corretta del testo costituzionale? Questa garanzia non esiste, perchè nella migliore delle ipotesi quelle componenti dello schieramento di maggioranza e del Gover-

no che sono più aperte verso l'esigenza di rafforzare il potere regionale lo sono in un senso che non va nella direzione dell'attuazione costituzionale, ma verso una utilizzazione della Regione come braccio operativo della cosiddetta programmazione nazionale, che non esiste, cioè proprio nel senso di quel tipo di legislazione cui si riferiva poco fa il collega Bressani.

Questa è purtroppo la realtà di fronte alla quale oggi ci troviamo. Che la legge n. 114 sia uno strumento capace di rovesciare questa realtà in assenza di manifestazioni di volontà politiche che vogliano andare in direzione diversa da quella seguita fino ad oggi è cosa che, a mio parere, non trova fondamento nella realtà dei fatti. Se, invece, le cose non stanno così, se il professor Elia è in grado di sostanziare questa sua valutazione ottimistica con elementi precisi, allora io sarò ben lieto di prendere atto che le cose stanno diversamente da come io temo che stiano.

**P R E S I D E N T E .** Poichè non vi è richiesta di altri interventi, concluderei questa serie di interrogazioni dicendo che qui, più che dichiarazioni di ottimismo, si devono fare dichiarazioni di buona volontà di concorrere tutti con l'apporto di una applicazione studiosa e anche con la maturazione della volontà politica.

Io vorrei sperare che il disegno di legge n. 114, se arriverà all'esame delle Aule parlamentari, possa portare ad un risultato concreto, se non altro nel campo in cui il senatore Modica ha lamentato che non abbia operato la precedente legislazione. Una importante conseguenza sarà costituita da una migliore definizione della sfera legislativa delle Regioni. Ampliando infatti e completando il trasferimento delle funzioni amministrative, le Regioni conseguiranno implicitamente la certezza della corrispondente competenza legislativa.

Quindi, tutto ciò che viene conquistato nel senso del trasferimento vero e proprio direi che dovrebbe giovare alla conferma ed estensione, e quindi alla interpretazione estensiva dell'articolo 117 nel campo legislativo.

Diciamo che il disegno di legge n. 114 è lo strumento che, per quanto ritenuto ancora inadeguato, offre tuttavia delle possibilità di più pronto intervento; altrimenti il normale iter legislativo non so quando e come potrebbe rendere possibile un sollecito riordino della pubblica amministrazione come conseguenza di un nuovo e definitivo assetto delle Regioni.

Io ritengo invece che il procedimento dei decreti delegati, attraverso quella che potrà essere la nostra modesta opera di pressione e di maturazione, consenta una ragione nella speranza di ottimismo, che l'attuazione della legge di delega veda una ulteriore maturazione di volontà politica.

Mi viene comunicato in questo momento che è richiesta in Aula la presenza dei componenti della Commissione per partecipare alle votazioni in corso di svolgimento in Assemblea. Perciò dovremmo sospendere o rinviare del tutto la seduta.

**M O D I C A , senatore.** Se è richiesta la nostra presenza immediata, possiamo sospendere i nostri lavori, per riprenderli eventualmente più tardi.

**P R E S I D E N T E .** Allora, sospendiamo brevemente la seduta. Andando in Aula, ci potremo rendere conto rapidamente della situazione e decidere se riprendere o rinviare ad altro giorno il seguito dei nostri lavori.

*(La seduta è sospesa alle ore 11,40 e viene ripresa alle ore 11,50).*

**P R E S I D E N T E .** Siccome non possiamo prevedere quanto a lungo dureranno le operazioni di voto in Assemblea, ritengo opportuno rinviare ad altra seduta il seguito dell'indagine conoscitiva.

Poichè non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

*La seduta termina alle ore 11,50.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

**Dott. FRANCO BATTOCCHIO**