

"REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA' EUROPEE,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL SETTORE AGRICOLO"
Università degli Studi di Siena/ISPES, Siena, 22-24/II/1973

- (1) Abrami, alberto: "Problemi interpretativi del trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di aree depresse"
- (2) Cappelli, Emilio: "Regioni e riforma delle strutture agricole"
- (3) Carbone, Sergio M.: "Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari"
- (4) Condorelli, Luigi: "Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di rapporti internazionali"
- (5) Fois, Paolo: "Le Regioni ed il coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario"
- (6) Grotanelli de' Santi, Giovanni: "Note in norma di leggi regionali delegate in attuazione di direttive comunitarie"
- (7) Martini, Gianfranco: "Reazione ad alcuni interventi del convegno"
- (8) Merusi, Fabio: "Regioni, agricoltura e zone depresse del centro-nord"
- (9) Nascimbene, Bruno: "Accordi internazionali delle Comunità Europee e loro possibile incidenza nell'ordinamento delle Regioni"
- (10) Nunziante, Giovanni Coda: "Prospettiva della programmazione in Italia di fronte alla realtà regionale, comunitaria e internazionale"
- (11) Olmi, Giancarlo: "La programmazione agricola nell'ambito della CEE: organizzazione comune dei mercati e direttive Mansholt"
- (12) Palaia, Nicola: "Sulla potestà delle Regioni a rendere esecutivi i trattati internazionali conclusi dallo Stato in materie di loro competenza"
- (13) Palaia, Nicola: "Regioni, programmazione e Comunità Europee"
- (14) Panzera, Antonio Filippo: "La competenza ad eseguire trattati internazionali relativi a materie attribuite alla legislazione regionale"
- (15) Perez, Rita: "Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura"
- (16) Predieri, Alberto: "Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità Europee"
- (17) Romagnoli, Emilio: "Regioni e riforma delle strutture agricole"
- (18) Vitucci, Paolo: "Proprietà separata delle piantagioni e divieto di 'concessioni separate' nell'affitto di fondi rustici"
- (19) Volpe, Giuseppe: "Competenza Regionale e attuazione degli obblighi Comunitari"

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 3583

BIBLIOTECA

Università degli Studi di Siena
Facoltà di Giurisprudenza

13 FEB. 1973

ISPES - Istituto per lo Studio dei Problemi
dello Sviluppo Economico e Sociale - Roma

Convegno di studio sul tema: **"REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL SETTORE AGRICOLO,"**

Siena 22 - 24 febbraio 1973

Organizzata in collaborazione con la Giunta Regionale Toscana
e col patrocinio
- della Commissione delle Comunità Europee - del Monte dei Paschi di Siena

SCOPO DEL CONVEGNO

Il Convegno si propone di approfondire l'esame del ruolo da riservare alle Regioni italiane nell'ambito del processo di integrazione economica e politica in atto fra i paesi membri delle Comunità Europee. In altri termini si tratterà di vedere entro quali limiti l'attuazione degli obblighi internazionali e di un sistema di programmazione economica, globale e settoriale, possa incidere sulle competenze legislative e amministrative che la Costituzione riconosce alle Regioni.

Il Convegno si articolerà in due fasi; in una prima, si cercherà di fare il punto circa l'attuale fase di integrazione europea studiandone in generale le implicazioni e i riflessi sulle strutture istituzionali italiane; la seconda parte sarà dedicata ad un settore specifico di attività economica - quello agricolo - che più di ogni altro consente di verificare alla luce di problemi urgenti e concreti la nuova struttura regionale dello Stato italiano di fronte ad un'ipotesi di programmazione settoriale decisa ed attuata a livello sopranazionale.

SEDE DEL CONVEGNO

Il convegno avrà luogo a Siena nei giorni 22, 23 e 24 febbraio 1973 con apertura nell'Aula Magna dell'Università, in via Banchi di Sotto.

PARTECIPANTI

Il Convegno è aperto alla partecipazione di studiosi, di amministratori pubblici, di funzionari delle Amministrazioni Regionali e degli Enti ed Istituzioni che operano in agricoltura.

SEGRETERIA

La segreteria del Convegno è stabilita sino al 19 febbraio presso la sede centrale dell'ISPES, Via Monte Giordano, 36 Palazzo Taverna 00186 Roma - tel. 652648 e 650174 e dal 20 al 24 febbraio presso l'Università di Siena, via Banchi di Sotto, tel. 44191.

ADESIONI *-

Le adesioni dovranno essere comunicate alla segreteria dell'ISPES entro il 19 febbraio per telefono o mediante l'allegata cartolina. Al fine di evitare ritardi postali si consiglia di inviare le cartoline per espresso.

COMUNICAZIONI

I testi delle comunicazioni, in duplice copia, dovranno essere indirizzati al Comitato organizzativo, presso l'Università di Siena, Via Banchi di Sotto entro il 20 febbraio.

SPESE DI PARTECIPAZIONE

Le spese di partecipazione sono a carico degli interessati; è previsto un rimborso forfettario delle spese di soggiorno ai partecipanti che presenteranno comunicazioni scritte.

SISTEMAZIONE ALBERGHIERA

La prenotazione presso uno degli alberghi qui di seguito indicati dovrà essere effettuata a mezzo dell'allegata cartolina da inviare all'Azienda Autonoma di Turismo *(le quote comprendono la I colazione)*

EXCELSIOR

| | |
|----------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 8.800 |
| camera singola senza bagno | 5.800 |
| camera doppia con bagno | 14.000 |
| camera doppia senza bagno | 10.000 |

PARK HOTEL

| | |
|--------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 9.550 |
| camera doppia con bagno | 14.900 |

GARDEN

| | |
|----------------------------|-------|
| camera singola con bagno | 5.000 |
| camera singola senza bagno | 4.000 |
| camera doppia con bagno | 8.880 |
| camera doppia senza bagno | 7.300 |

MODERNO X

| | |
|----------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 4.460 |
| camera singola senza bagno | 3.500 |
| camera doppia con bagno | 7.220 |
| camera doppia senza bagno | 5.940 |

VICO ALTO X

| | |
|--------------------------|-------|
| camera singola con bagno | 4.300 |
| camera doppia con bagno | 6.460 |

~~MINERVA~~ X

| | |
|----------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 5.000 |
| camera singola senza bagno | 3.850 |
| camera doppia con bagno | 8.400 |
| camera doppia senza bagno | 7.200 |

~~CHIUSARELLI~~ X

| | |
|----------------------------|-------|
| camera singola con bagno | 4.030 |
| camera singola senza bagno | 3.020 |
| camera doppia con bagno | 6.790 |
| camera doppia senza bagno | 5.300 |

CONTINENTAL

| | |
|----------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 4.820 |
| camera singola senza bagno | 3.770 |
| camera doppia con bagno | 8.320 |
| camera doppia senza bagno | 6.470 |

TOSCANA

| | |
|----------------------------|-------|
| camera singola con bagno | 4.590 |
| camera singola senza bagno | 3.350 |
| camera doppia con bagno | 7.450 |
| camera doppia senza bagno | 5.940 |

ITALIA

| | |
|----------------------------|----------|
| camera singola con bagno | L. 4.200 |
| camera singola senza bagno | 3.000 |
| camera doppia con bagno | 6.800 |
| camera doppia senza bagno | 6.300 |

PROGRAMMA

GIOVEDÌ 22 FEBBRAIO

Aula Magna dell'Università

Ordinamento regionale e integrazione europea: aspetti giuridici ed economici

10,00 - Apertura dei lavori

11,00 - Relazione del prof. Alberto Predieri: Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità europee

12,30 - Colazione offerta dal Presidente della Giunta regionale della Toscana

15,00 - Relazione del prof. Giovanni Coda Nunziante: Prospettiva della programmazione in Italia di fronte alla realtà regionale, comunitaria e internazionale

Relazione del prof. Luigi Condorelli: Le regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di rapporti internazionali

Relazione del prof. Sergio M. Carbone: Il ruolo delle regioni nell'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari.

Comunicazioni e discussione (Modererà il dibattito il prof. Francesco Capotorti).

19,00 - Conclusioni dei lavori della giornata.

VENERDI 23 FEBBRAIO

Facoltà di Lettere, via Fieravecchia 19

Regioni e Comunità Europee: La programmazione nel settore agricolo

9,00 - Introduzione del prof. Giuseppe Barbero

Presentazione dei documenti di lavoro:

prof.ssa Rita Perez: Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura in Italia (1944-1970)

avv. Giancarlo Olmi: La programmazione agricola nell'ambito C.E.E.: Organizzazione comune di mercato e direttive Mausholt

Costituzione e insediamento dei gruppi di lavoro

1° gruppo: *Soggetti e procedimenti della programmazione agricola nell'ordinamento regionale*

Presidente: Prof. Sergio Foïs

Relatori: Prof.ri Sabino Cassese e Stefano Rodotà

Segretario: Dott. Antonio Picchi

2^o gruppo: *Regioni e riforma delle strutture agricole* (applicazione delle direttive comunitarie)

Presidente: Prof. Manlio Rossi Doria

Relatori: Prof.ri Giovanni Galloni e Emilio Romagnoli

Segretario: Dr. Vito Saccomardi

3^o gruppo: *Regioni e organizzazione del mercato dei prodotti agricoli*

Presidente: Prof. Giovanni Coda Nunziante

Relatore: Avv. Emilio Cappelli

Segretario: Dr. Luciano Jannaccone

Continuazione dei lavori di gruppo per tutta la giornata

SABATO 24 FEBBRAIO

Facoltà di Lettere, via Fieravecchia, 19

9,00 - Predisposizione delle conclusioni dei lavori di gruppo

11,30 - Presentazione in aula delle conclusioni

12,30 - Chiusura del convegno con conclusioni dei prof.ri Alberto Predieri e Giuseppe Barbero

SCHEDA DI ADESIONE

Cognome **Nome**

Indirizzo **Tel.**

Qualifica professionale

Ente di appartenenza

Via

Città **Provincia**

..... **li** **197** .

Firma

.....



Alla Segreteria
dell' I S P E S

Via di Monte Giordano 36

00186 R O M A

**SCHEDA DI PRENOTAZIONE
ALBERGHIERA**

Prego prenotare a mio nome

Cognome Nome

Via

Città Provincia

dal giorno al giorno

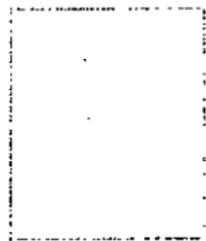
N. camere singole con/senza bagno

N. camere doppie con/senza bagno

presso l'Albergo

Firma

..... li 197



Azienda Autonoma di Turismo

Ufficio Viaggi S E T I

Piazza del Campo 56

53100 S I E N A

RICHIESTA DI INTERVENTO

Cognome e nome

Qualifica professionale

Richiesta di intervento sul tema

.....
.....

Firma

.....



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Prof. Alberto ABRAMI

PROBLEMI INTERPRETATIVI DEL TRASFERIMENTO ALLE REGIONI DELLE
COMPETENZE IN MATERIA DI AREE DEPRESSE.

E' stato rilevato da più parti come la legislazione di ausilio e di incentivazione economica del nostro ordinamento, non sia mai risultata efficace nella misura necessaria a causa del sovrapporsi, alle disposizioni contenenti provvidenze straordinarie in favore di determinate zone o particolari settori, di altre disposizioni analoghe riguardanti zone e settori diversi che, invece di rendere più penetrante e completo l'intervento dello Stato, lo hanno reso troppo uniforme, intralciando così la realizzazione dell'equilibrio economico sociale e dello sviluppo nei vari settori e nelle diverse zone.

Ciò è stato detto in particolare per la legislazione successiva al 1950, nella quale a partire dalla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, si nota la tendenza ad adottare, accanto agli interventi in favore delle zone del Mezzogiorno a breve distanza di tempo, analoghi interventi per le zone del Centro Nord. (1)
Così, alla legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno si contrappose, nello stesso anno la legge relativa agli interventi straordinari nel Centro Nord: n° 547 del 10.8.1950.

Successivamente trasformata con la legge 29.7.1957 n° 634 le funzioni della Cassa, che divenne organo di distribuzione di incentivi finanziari con la legge 29.7.1957 n° 635 si provvide, anche per il Centro Nord, ad introdurre, accanto al programma di realizzazione di opere pubbliche, la distribuzione di provvidenze a favore di attività agricole e industriali.

Infine alla legge disciplinante per lo sviluppo del Mezzogiorno (del 26.6.1966 n° 717) si contrappose la legge del 22.7.1966 n° 614.

(1) Vedi per tutti SERRANI, Lo Stato Finanziatore 1971 p. 96 e ss.

La legge 3.12.71 n° 1102 che ha affrontato in modo nuovo i problemi della montagna, cercando di dare ad essi una soluzione globale per mezzo delle ristrutturare comunità montane, non poteva non tenere conto delle caratteristiche proprie della legislazione relativa agli interventi straordinari: inserendosi nel più ampio sistema, la nuova legge ha dovuto necessariamente adeguarsi per utilizzare in favore della Montagna quegli strumenti già predeterminati che potevano ritenersi idonei allo scopo.

Tra questi, quello relativo alla qualifica di comuni "particolarmente depressi" (estesa automaticamente ai Comuni montani del Mezzogiorno) e quella di "aree depresse" (applicata ai comuni Montani del Centro Nord). Tale equiparazione è stabilita dall'art. 13 della legge 3.12.1971 n° 1102.

Ma proprio a questo punto il rilievo ora fatto viene ad essere contraddetto esattamente in forza delle citate disposizioni della art. 13 della legge n° 1102, sicchè le differenze nel trattamento previsto per i comuni particolarmente depressi, rispetto a quello riservato ai comuni facenti parte di aree depresse, prescindendo dalle difficoltà di attuazione dell'art. 13 di cui stiamo per occuparci, vengono a costituire un intralcio per l'equilibrato sviluppo delle intere zone montane.

E' bene ricordare, preliminarmente che con l'art. 13 della nuova legge sulla montagna n° 1102, il legislatore ha inteso avvalersi degli strumenti previsti per le zone depresse del Centro Nord e per i comuni manifestanti particolare depressione del Mezzogiorno, per agevolare la costruzione, nei comuni montani del Mezzogiorno, delle opere civili di cui si parla nella legge 15.4.1971 n° 205, e nei comuni montani del Centro Nord, di quelle che vengono definite "opere straordinarie di pubblico interesse" (art. 3 della Legge 22.7.66 n° 614).

Una prima differenza nella normativa riguardante le due categorie di comuni, è rappresentata dal fatto che solo quelli del Mezzogior-

no (considerati in ogni caso particolarmente depressi) potranno usufruire della speciale provvidenza prevista dalla legge 15.4.71 n° 205 che destina alle opere civili una quota (per il 1971, 50 miliardi) degli stanziamenti relativi alla attuazione degli interventi della Cassa del Mezzogiorno che li agevolerà ripetto ai Comuni del Centro Nord. E' da notare inoltre, che in questi ultimi le opere pubbliche da realizzarsi (indicate nell'art. 3 della citata legge del 1966) non sono le stesse previste per il Mezzogiorno: si tratta, infatti, di opere riguardanti "la sistemazione dei bacini montani, la bonifica, la irrigazione, la trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi per la riforma fondiaria, la viabilità ordinaria non statale, gli acquedotti e relative fognature principali, nonché la viabilità diretta ad assicurare il collegamento tra le reti autostradali, ferroviarie e idroviarie e le località suscettibili di sviluppo agricolo, industriale e turistico".

Questo complesso di opere, in conformità con l'estendersi del fine politico economico, originariamente individuato da un semplice contenimento dell'esodo delle popolazioni del Centro Nord dalle zone ad economia agraria verso quelle ad economia industriale (2) evidenzia le nuove prospettive che, proprio con la legge 22/7/66 n° 614, il legislatore ha inteso considerare rivolgendosi alle incentivazioni di iniziative industriali e turistiche nel quadro della programmazione economica nazionale.

Per i comuni del Mezzogiorno invece le "opere civili", sebbene indicate in modo non tassativo, ma esemplificativo, sono certamente di minore rilievo: la legge parla di "asili, strade di collegamento dei centri abitati con la campagna, a strada di importanza primaria, acquedotti, fognature, campi sportivi, cimiteri, ambulatori, linee elettriche, pavimentazioni stradali interne ecc."

(2) Dott. Merusi: L'intervento straordinario a favore del Centro Nord nelle infrastrutture agricole alla politica delle zone povere, in Riv. Agr. 1972 n° 1 pag. 581.

Un discorso a parte meriterebbe il criterio in base al quale si possa stabilire la particolare depressione di un comune, criterio che, ci sembra, avrebbe dovuto essere indicato più perspicuamente dal legislatore; ai fini della presente indagine tuttavia questo argomento resta assorbito dalla considerazione che, ex lege, i comuni montani del Mezzogiorno sono particolarmente depressi.

Le osservazioni fatte sino a questo punto possono comunque ritenersi marginali rispetto ai problemi che, con riferimento agli interventi straordinari nei comuni montani del Centro Nord, sono sorti a seguito della introduzione nel sistema della legge 20.10.71 n° 912.

L'art. 13 della nuova legge sulla montagna che è del dicembre 1971, mentre richiama per i comuni montani del Mezzogiorno le norme contenute nelle più recenti leggi 15.4.1971 n° 205 e 6.10.71 n° 853, riferendosi ai comuni montani del Centro Nord si limita invece a richiamare la legge 22.6.66 n° 614 "e successive modificazioni". E ciò è singolare dal momento che queste ultime, contenute nella legge 20.10.71 n° 912, hanno inciso così profondamente sulla materia da fare apparire indispensabile una maggiore precisazione nella previsione normativa dell'art. 13. Questo, infatti, dopo aver stabilito (primo e secondo comma) che i comuni montani del Mezzogiorno "vanno considerati particolarmente depressi ai fini del terzo comma dell'art. unico della legge 15.4.71 n° 205 e del primo e secondo comma della art. 16 della legge 6.10.71 n° 853" e che le opere civili elencate nel predetto art. unico debbono essere finanziate a totale carico della Cassa per il Mezzogiorno, dispone, poi, per i comuni del Centro Nord nel modo seguente: "analogamente vengono considerati aree depresse ai sensi dell'art. 1 della legge 22.7.66 n° 614 e successive modificazioni per il Centro Nord i comuni classificati montani a norma della presente legge".

Ora la legge n° 614 del 1966 innovava il sistema di intervento pubblico territorialmente differenziato, inquadrandolo nella programmazione economica nazionale (3) prevedendo l'intervento delle Regioni sia nella fase di elaborazione dei piani quinquennali di coordinamento, sia (ma solo per le Regioni a Statuto speciale) nella fase di attuazione

dei programmi esecutivi annuali. Attribuiva, inoltre, al Comitato interministeriale per la ricostruzione il potere di delimitare, sulla base delle indicazioni del programma economico nazionale e su proposta di un comitato ristretto di ministri, le zone depresse del Centro Nord tenendo conto, nell'ambito di un territorio sufficientemente ampio, appartenente anche, se necessario, a Province diverse, dei seguenti fattori:

- 1) Il depauperamento delle forze di lavoro derivante da invecchiamento della popolazione residente o da fenomeni di esodo;
- 2) Il reddito medio pro-capite della popolazione residente inferiore alla media nazionale in tal misura da escludere l'automatico riequilibrio;
- 3) Il basso livello di produttività a causa di problemi di riconversione dell'agricoltura o di un insufficiente sviluppo industriale.

In tali zone, sulla base di piani quinquennali di coordinamento e di programmi esecutivi annuali, dovevano eseguirsi interventi di vario tipo consistenti, oltre che nella costruzione di opere pubbliche infrastrutturali (che qui particolarmente interessano), di un complesso sistema di incentivi finanziari di vario genere a favore dell'agricoltura, dell'industria e del turismo.

La legge 20.10.71 N° 912 già citata ha introdotto una radicale innovazione in questa materia, attribuendo alle Regioni la competenza a delimitare, nell'ambito dei rispettivi territori, sulla base delle indicazioni del C I P E, le zone depresse dell'Italia centrale e settentrionale nelle quali realizzare le opere straordinarie di pubblico inte-

(3) Merusi op. cit. pagg. 582 e ss.

resse di cui all'art. 3 della legge 22.7.66 n. 614 che più sopra abbiamo illustrato. Pertanto, ai fini della esecuzione di queste opere, la delimitazione effettuata dal Comitato interministeriale per la ricostruzione non ha più valore; resta valida però, secondo quanto stabilisce il secondo comma dell'art. 1 della legge in questione, limitatamente alla concessione delle esenzioni fiscali previste per le imprese artigiane, industriali e turistiche dagli artt. 8 e 12 (quest'ultimo riguardante specificamente i territori montani) della precedente legge, nonché per i finanziamenti a tasso agevolato delle iniziative industriali di cui allo art. 5 della medesima.

Se dunque i comuni montani, del Centro Nord per l'art. 13 della nuova legge sulla montagna, devono considerarsi aree depresse, verranno a beneficiare per quanto attiene la costruzione delle opere straordinarie di pubblico interesse, dei provvedimenti predisposti dalla legge 20.10.77 n. 912 nelle zone che le regioni delimiteranno, e ciò anche se tale delimitazione, in concreto, possa non ricomprenderli. Tuttavia, considerando che rientra nella competenza regionale anche la individuazione, nello ambito dei territori montani, delle zone omogenee dove dovranno operare le nuove Comunità Montane, potrebbe desumersi che il legislatore, con l'espressione usata nell'art. 13 ("vengono considerate aree depresse") abbia inteso porre un limite alla potestà regionale in materia di delimitazione di aree depresse, predeterminando un tipo di esse con riferimento ai comuni montani.

A questo punto si pone, però, il problema della parità di trattamento dei comuni montani ricompresi nella stessa zona omogenea, in ordine agli interventi, diversi dalle opere straordinarie di pubblico interesse, previsti dalla legge n° 614 del 1966 le esenzioni fiscali e gli altri incentivi finanziari. Per la loro attuazione resta valida, come si è visto, la delimitazione delle aree depresse formulata dagli organi dello Stato e poichè essa non è detto debba coincidere necessariamente con quella regionale, potrebbe verificarsi l'ipotesi, nell'ambito di una stessa zona, omogenea di un diverso trattamento di comuni montani, poi-

chè soltanto quelli rientranti nella area depressa individuata ai sensi della legge 614 del 1966 potrebbero comulare i benefici degli interventi rappresentati dagli incentivi finanziari previsti da quella legge, con quelli diretti alla realizzazione delle opere straordinarie di pubblico interesse, mentre agli altri sarebbe riservata soltanto quest'ultima forma di provvidenza.

Quando si consideri che la zona "omogenea è tale in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale" (art. 3 legge 3.12.1971 n° 1102) ci si rende conto della necessità di una norma che, eliminando tale incongruenza, renda in ogni caso possibili per tutti i comuni montani del Centro Nord le medesime modalità di intervento. Altro grosso problema sorto con la Legge del 20.10 1971 n° 912 è quello relativo alle opere straordinarie di pubblico interesse consistenti nella sistemazione dei bacini montani e nella bonifica.

Non si comprende come tali opere potranno proficuamente realizzarsi quando, dovendo svolgersi nell'ambito di comprensori di bonifica (art. 14 della legge 25.7.52 n° 991) questi non coincidono con le zone depresse delimitate nell'ambito delle singole regioni, il che potrà verificarsi per quei comprensori che si estendono a due e più regioni. Il piano generale di bonifica strumento essenziale per la realizzazione delle opere relative in tali casi sarebbe automaticamente inoperanti.

Sarà interessante osservare a questo proposito, che il D.P.R. 15.1.72 n° 11 relativo al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste prevede che tali funzioni, quando riguardino, tra l'altro, la classificazione e declassificazione di territori in comprensori di bonifica integrale e montana, nonché la determinazione di bacini montani e zone depresse ricadenti nel territorio di due o più regioni, restino ricomprese nella competenza di organi statali.

Dunque, se in tali ipotesi, è affermata la competenza dello Stato per la delimitazione degli ambiti territoriali interregionali

dove intervenire, è incongruente la disposizione (art. 1 legge n° 912 del 1971) che fissa la realizzazione delle opere di bonifica e di sistemazione dei bacini montani, con solo riferimento a zone ricomprese all'interno delle regioni.

Non sembra che il problema sia superabile senza vedere, allo stato attuale, i principi di una corretta interpretazione della legge.

Appare, dunque, necessaria una norma che, con riferimento alle opere di bonifica e di sistemazione dei bacini montani, ripeta la distinzione che, nel D.P.R. 15.1.72 n° 11 è fatta tra comprensori interregionali e comprensori localizzati nell'ambito di una sola regione.

ALBERTO ABRAMI



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



2



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

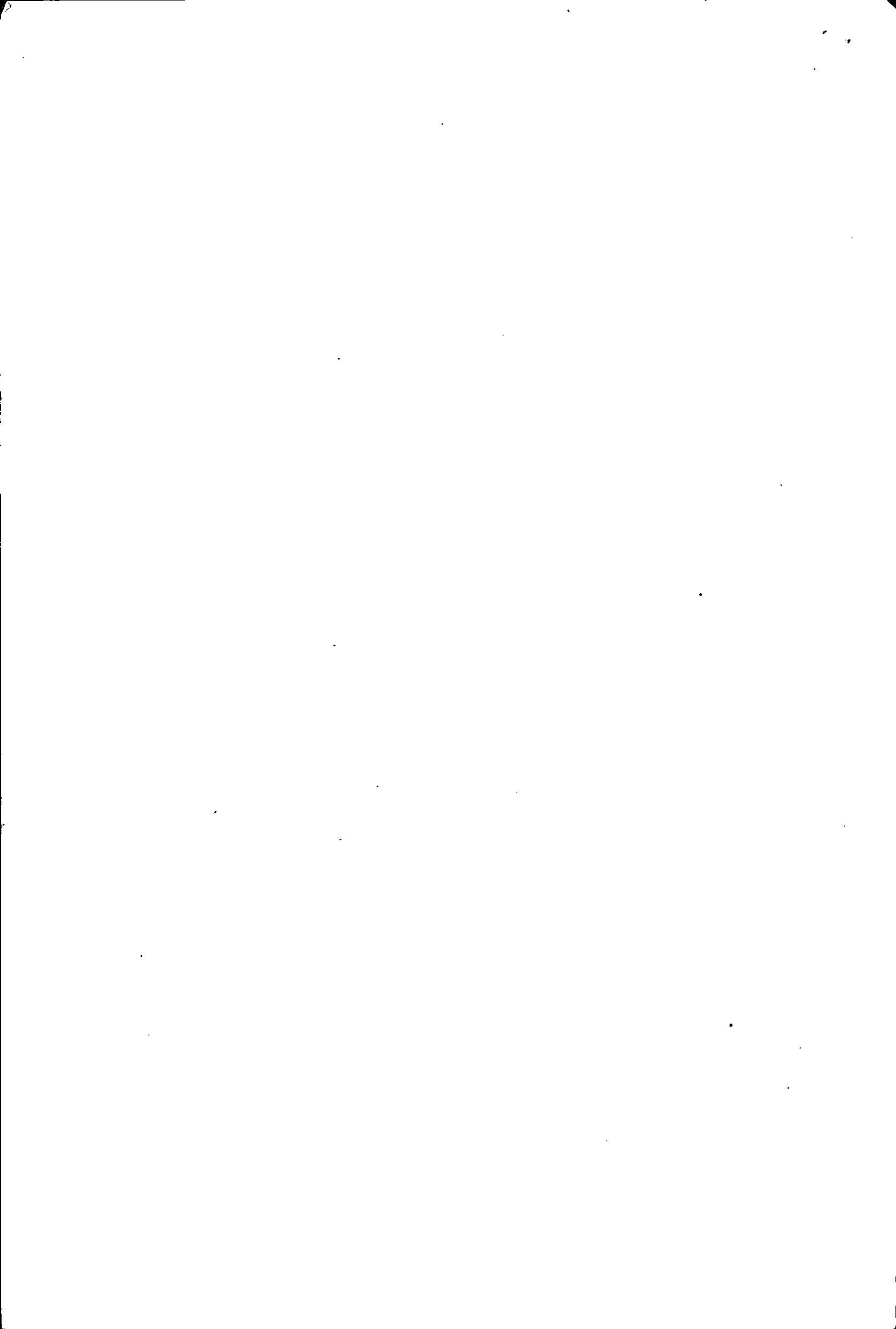
Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

Regioni e Comunità europee: La programmazione nel settore agricolo.

2° gruppo di lavoro:

REGIONI E RIFORMA DELLE STRUTTURE AGRICOLE.

Relazione dell'Avv. Emilio CAPPELLI



Una traccia per la discussione di un gruppo di lavoro ha per suo scopo di proporre ai partecipanti i problemi che vengono in esame in relazione al tema posto: essa si risolve quindi in un documento di lavoro il cui contenuto è un inventario di quei problemi, annotato ove occorra di talune considerazioni tendenti alla definizione dei dati dei problemi stessi.

Quanto alla presentazione e alla forma di un tale documento di lavoro, esse dovrebbero poter essere le più piane e discorsive possibili, tenuto conto della probabile composizione interdisciplinare del gruppo di lavoro e per evitare, così, anche ogni disputa terminologica.

* * *

1. - Un esame delle competenze regionali, in relazione all'organizzazione del mercato dei prodotti agricoli, può svolgersi secondo due linee principali: la prima ha la sua premessa nella nozione di organizzazione del mercato agricolo; la seconda attiene ai dati, normativi e non, circa i poteri della Regione in agricoltura.

Quanto alla prima, va ricordato che può parlarsi di organizzazione di mercato in agricoltura in due accezioni principali della espressione: in senso stretto (tecnico nel diritto delle Comunità Europee: cfr., in particolare, Corte di Giustizia delle C.E., sent. 13/11/64 in cause riunite 90 e 91/63 in Racc. Giurisprudenza della Corte 1964, pagg. 1203 e segg.) si parla di organizzazione di mercato (con una formula che non costituisce definizione) per indicare quel comples

./.

so di provvidenze e strumenti giuridici di cui i competenti organi si servono per controllare e normalizzare il mercato di cui tratta assicurando una tutela verso l'esterno e una relativa garanzia di prezzo all'interno nell'interesse dei produttori e dei consumatori; in senso più ampio ci si riferisce, con questa espressione, ad ogni regola tendente a influenzare l'evoluzione della domanda e dell'offerta, comprese quelle regole derivanti da iniziative facenti capo ai privati, singoli o associati.

Nella prima accezione ricadono evidentemente sia le forme di mercato organizzato o regolamentato già esistenti prima della entrata in vigore del Trattato C.E.E. nei vari Stati (ad es. quelle organizzazioni nazionali di mercato che erano i nostri "ammassi del grano"), sia quelle particolari regolamentazioni per prodotto, che sono state progressivamente istituite nella Comunità Europea a partire dal 1962, e la cui disciplina è tutt'ora in vigore (almeno a livello comunitario!) e che sono indicate come "organizzazioni comuni di mercato".

Nel secondo significato l'organizzazione di mercato comprende - oltre ovviamente quelle figure cui si è fatto ora cenno - anche ogni altra forma di regolamentazione meno intensa, introdotta eventualmente da soggetti diversi dai pubblici poteri. Può pensarsi al limite, anche a un semplice accordo tra privati che influenzi peraltro il mercato, ma pare che trascurando tali casi possono individuarsi alcuni temi che già da tempo sono noti e dibattuti e che più in particolare presentano interesse in relazione all'istituto regionale: in particolare pare opportuno riproporre i problemi della organizzazione dei produttori, sia sotto il profilo della disciplina della produzione e del commercio dei prodotti agricoli, che di quello della loro trasformazione industriale.

Vengono in considerazione, da questo punto di vista, quelli che gli economisti chiamano l'aspetto normativo e l'aspetto organizzativo, della disciplina del mercato agricolo.

2. - Circa i poteri della Regione in tema di mercato dei prodotti agricoli sembra sensato prendere come punto di riferimento le disposizioni del D.P.R. 15 gennaio 1972 n.11 relativo al c.d. "trasferimento delle funzioni amministrative" poichè alla luce della

./.

motivazione della sentenza della Corte Costituzionale n.142/72, è opinione comune che - almeno per i punti sottoposti all'esame della Corte - la delimitazione delle competenze amministrative conduce "alla definizione dei contenuti della potestà legislativa delle Regioni".

Come è noto in base al citato D.P.R. sono state riconosciute di competenza regionale le funzioni amministrative relative agli impianti interaziendali per la raccolta, conservazione, trasformazione e vendita di prodotti (art.1 lett. l)), alle ricerche e informazioni di mercato, e alle attività promozionali "di peculiare interesse regionale" (art.1 lett. r)), mentre sono riservate allo Stato le funzioni amministrative che hanno tratto al "commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici" (art.4 lett. d)), "agli interventi per la regolazione del mercato agricolo, anche mediante la realizzazione a totale carico dello Stato, nel quadro della programmazione nazionale e sentite le regioni interessate in relazione alla loro ubicazione, di impianti di interesse nazionale per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli, da affidare in gestione ad enti pubblici o ad associazioni di produttori agricoli, al fine di regolare l'immissione sul mercato di prodotti agricoli e zootecnici e la costituzione di scorte; nonchè agli interventi, a favore degli organismi associativi di produttori agricoli, previsti da regolamenti della Comunità economica europea; ai marchi, alle norme di qualità ed alle denominazioni tipiche o di origine di prodotti agricoli" (art.4 lett. m)), "alla alimentazione" (art.4 lett. o)), "alle ricerche ed informazioni di mercato, alle attività promozionali sul piano nazionale ed internazionale" (art.4 lett. q)).

Va inoltre ricordato che, il Decreto delegato ha precisato che sono di competenza statale i "rapporti internazionali e con la Comunità economica europea" (sic!: art.4 lett. a)), e la "applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole" (art.4 lett. b)).

3. - Per giustificare la riserva di competenze in favore dello Stato in relazione al mercato agricolo, la Corte Costituzionale, con la citata sentenza 142/72, ha ritenuto:

./.

a) che ".... le lettere m) e q) dell'art.4, che riguardano, la prima gli interventi per la regolazione del mercato agricolo e la seconda le ricerche ed informazioni di mercato, la disciplina disposta deve essere messa in correlazione con l'art.1, lett. r), risultando da essa una ripartizione di competenza che appare razionale. Infatti, mentre sono trasferite alle Regioni le ricerche ed informazioni di mercato, è riservato allo Stato un complesso di altre attività rispetto alle quali le Regioni non potrebbero vantare alcuna pretesa. Ciò appare chiaro nei confronti degli interventi che si esplicano con la realizzazione, a totale carico dello Stato, di impianti di interesse nazionale, E' chiaro infatti che una politica del mercato agricolo, strettamente legata al quadro della programmazione nazionale,, non si renderebbe possibile senza una direzione unitaria e senza il sussidio di quei dispositivi tecnici necessari a renderla congrua ai fini da perseguire, A parte, è da osservare, in ordine a quelli che la stessa lett. m) prevede con la generica formulazione della "regolazione del mercato agricolo" che essi, se interpretati in correlazione con il ricordato art.1, lett. r), rimangono circoscritti dal fine della tutela d'interessi ultraregionali, e come tali giustamente sottratti al trasferimento."

b) che ".... estranea alle competenze delle Regioni, perchè trascendente l'ambito della materia dell'agricoltura, è quella dell'alimentazione di cui alla lett. o) dell'art.4,"

c) che "considerazioni non diverse (trattasi del motivo che afferma la necessità dell'intervento dello Stato per la mancanza nell'attuale diritto positivo degli strumenti organizzatori idonei ad assicurare l'applicazione delle norme comunitarie nell'ipotesi di inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione), sotto l'aspetto del difetto di un'apposita disciplina necessaria ad ottenere che la soddisfazione degli interessi connessi all'esercizio di un'attività affidata alla Regione venga in ogni caso assicurata, possono invocarsi nei riguardi dell'impugnativa che si rivolge alla lett. b) dell'art.4 relativa all'applicazione di atti della Comunità economica europea (alla quale può accostarsi l'altra che attiene agli interventi a favore degli organismi associativi di produttori agricoli previsti da regolamenti della C.E.E., di cui alla successiva lett. m))."

4. - Gioverà notare ancora che gli studi e progetti per una

./.

legge sulle competenze regionali in agricoltura concludono o negando ogni potere della Regione in ordine al mercato dei prodotti agricoli o limitandolo a particolari aspetti.

Così nello schema di disegno di legge-cornice della Commissione Moro, all'art.3 si esclude che le Regioni possano porre norme legislative per il mercato agricolo, mentre l'art.20 dovrebbe interpretarsi nel senso che restano alla amministrazione statale le corrispondenti attività.

Nello schema predisposto dal Prof. Casetta (in Quaderni I.S.A.P. - Saggi n.6, Giuffrè, Milano, 1968, pagg. 263 e segg.) allo art.18 si distingue tra organizzazione del mercato, orientamento della domanda e miglioramento delle condizioni di offerta dei prodotti: per le prime si nega ogni competenza regionale, si riconosce invece la facoltà della Regione di intervenire con propri provvedimenti per migliorare le condizioni di offerta, precisandosi che la Regione favorisce le iniziative per la esecuzione collettiva delle operazioni di raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli e relative attrezzature ed impianti.

Ad una conclusione pressochè analoga si perviene nel progetto di legge sui principi, elaborato sotto la direzione del Prof. Benvenuti e pubblicato in "Agricoltura e Regioni" - "Dallo Stato alle Regioni", I.N.E.A.-I.S.A.P., Il Mulino, Bologna, 1971 pagg. 55 e segg. (artt. 3 e 9).

Il progetto dovuto a Cesaretti e Manco dell'I.S.P.E. (in Quaderni I.S.A.P. - Saggi n.12, Giuffrè, Milano, 1971, pagg. 179 e segg.) prevede all'art.9, la competenza statale per gli interventi di mercato, i prezzi e le norme di qualità, attribuendo alla Regione la facoltà di chiedere una diversificazione dei livelli dei prezzi fissati dallo Stato (?) e la definizione di norme di qualità per prodotti di particolare importanza locale. Spetterebbe invece alle Regioni la disciplina delle associazioni di produttori e delle attrezzature di mercato.

* * *

./.

Ciò premesso, è possibile ora addivenire alla individuazione di taluni problemi sui quali va attirata l'attenzione del gruppo di lavoro, presentandoli sotto forma di quesiti.

- A -

Sulla base della nozione di organizzazione di mercato in senso stretto, sopra riportata al punto 1 e tenuto conto delle disposizioni del D.P.R. n.11:

A.1. - Può concludersi che la competenza regionale relativa al mercato agricolo sia limitata a quanto riguarda gli impianti interaziendali per la raccolta, conservazione, trasformazione e vendita di prodotti, alle ricerche e informazioni di mercato e alle attività promozionali "di peculiare interesse regionale" ?

A.2. - Poichè la competenza relativa agli impianti interaziendali di cui all'art.1 lett. l) del D.P.R. n.11 è posta in correlazione con i miglioramenti fondiari ed agrari, quali possono essere i poteri della Regione in proposito ? Come deve intendersi invece la indicazione degli "impianti di interesse nazionale da realizzare a totale carico dello Stato" e di cui alla lett. m) dell'art.4 ?

A.3. - Quali sono, a livello regionale ed in concreto, le attività relative a ricerche e informazioni di mercato e le attività promozionali "di peculiare interesse regionale" ?

A.4. - Posto che i regolamenti comunitari che hanno istituito le organizzazioni comuni di mercato prevedono interventi in forma di acquisto di prodotti e di costituzione di scorte, nonché in taluni casi (ortofrutticoli) il ritiro dei prodotti dal mercato (i prodotti non dovrebbero essere messi in vendita) da parte di organizzazioni di produttori, sussistono esigenze di articolazione regionale degli interventi in questione ? Tali eventuali esigenze sono sufficientemente soddisfatte con l'attuale attività dell'A.I.M.A. nella forma decentrata attraverso gli Ispettorati dell'alimentazione o le convenzioni con gli Enti di Sviluppo ?

A.5. - Quali possono essere i poteri attuali delle Regioni in relazione alle organizzazioni di produttori avuto riguardo alla lett. m) del

./.

l'art.4 del D.P.R. 11 che riserva allo Stato "gli interventi a favore degli organismi associativi di produttori agricoli previsti da regolamenti della Comunità economica europea" ?

Ad A.1. - Si noti che l'argomento più sovente invocato per negare una competenza regionale nell'organizzazione del mercato è quello del trasferimento alla Comunità dell'esercizio dei poteri dello Stato in tale materia anziché l'altro circa la dimensione sopraregionale dell'organizzazione di mercato, motivo questo invece che la Corte Costituzionale ha fatto suo nella più volte citata sentenza.

Ad A.2. - Dalla lettura della sentenza 142/72 sembra potersi dedurre che la Corte Costituzionale abbia attribuito importanza a quelli che il Decreto delegato (art.4 lett. m)) ha definito "impianti di interesse nazionale" (v. sopra punto 3 lett. a)).

Ad A.4. - Va osservato che la regolamentazione comunitaria circa le organizzazioni di mercato è particolarmente dettagliata e minuziosa tanto da lasciare scarsissimi poteri agli Stati membri: si pensi che tutte le decisioni di una certa importanza, prime fra tutte quelle della fissazione dei prezzi, spettano alla Comunità. Gli Stati membri hanno un ruolo limitato alla esecuzione delle decisioni: provvedono così alla riscossione dei dazi doganali e dei prelievi, al pagamento delle restituzioni all'esportazione, alla gestione degli organismi di intervento, alla applicazione delle eventuali misure di salvaguardia. Una eventuale competenza regionale resterebbe quindi circoscritta negli stessi limiti. Si tratta propriamente della gestione degli interventi di mercato ed è sotto questo profilo che la questione merita di essere discussa.

Ad A.5. - Tenuto conto dello stato attuale della regolamentazione comunitaria, di "organismi associativi di produttori agricoli, previsti dai regolamenti della C.E.E." può parlarsi soltanto in relazione ai regolamenti relativi alla organizzazione di mercato dei prodotti ortofrutticoli. Esiste una proposta della Commissione al Consiglio dei Ministri per un regolamento c.d. orizzontale sulle organizzazioni di produttori, ma la proposta è ancora in discussione.

Come è noto a seguito del regolamento 159/66 C.E.E. è sta

./.

ta adottata la L. 27/7/1967 n.622 con la quale sono state, tra l'altro, introdotte norme relative al procedimento per l'iscrizione delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli in uno speciale albo tenuto dal Ministero dell'Agricoltura, quando rispondano a determinate condizioni poste dal regolamento comunitario e dalla legge. L'iscrizione nell'albo è poi condizione per la concessione di benefici alle organizzazioni e per abilitarle agli interventi di mercato in forma di ritiro dei prodotti.

- B -

Ove si accetti quella seconda nozione di organizzazione di mercato in senso ampio, proposta al punto 1; si concordi di limitare l'esame del gruppo agli aspetti relativi alla c.d. organizzazione della produzione ed al problema indicato come "potenziamento della forza contrattuale dei produttori" sia per quanto riguarda l'immissione dei prodotti sul mercato che per quanto attiene alla loro trasformazione industriale; quando si tenga conto che tali aspetti non possono dirsi regolati dalle disposizioni del D.P.R. n.11, in relazione alle competenze regionali, mentre, come si è visto sopra al punto 4, in taluni progetti di legge-cornice si avanzano proposte per attribuire alla Regione taluni poteri in materia:

B.1. - Considerato che è largamente condivisa l'opinione secondo la quale il miglioramento qualitativo e quantitativo della produzione, la concettazione dell'offerta e la immissione dei prodotti sul mercato vanno realizzati da associazioni volontarie di produttori, può ritenersi che, sotto l'aspetto socio-economico, si tratti di problema da considerare a livello esclusivamente ultraregionale o invece accanto a questo si debba aver riguardo di importanti interessi regionali? In conseguenza, la disciplina delle organizzazioni di produttori deve assumere la forma della regolamentazione esclusivamente statale o quella della legislazione statale di principio e della legislazione regionale?

B.2. - Le associazioni di produttori debbono potersi riunire in organismi di secondo grado ed è auspicabile o meno la creazione di una "centrale" regionale delle organizzazioni che consenta una effettiva manovra dell'offerta?

B.3. - Per il ruolo che le organizzazioni di produttori assumono, deve essere previsto un loro riconoscimento da parte della ammi-nistrazione pubblica sulla base di un procedimento nel quale sia accertata la sussistenza di talune condizioni quali quella della adozione da parte della associazione di regolamenti di commercia-lizzazione vincolanti per gli associati ? Tale riconoscimento può essere di competenza regionale ?

B.4. - Quando i produttori organizzati rappresentino una percentuale importante rispetto al ~~numero~~^{numero} totale dei produttori di una data zona, è auspicabile che i regolamenti di produzione e commercializ-zazione da essi adottati siano resi obbligatori per tutti i produttori della zona ? Tale obbligatorietà richiede il provvedimento legislativo ? Sotto il profilo giuridico, può aversi ricorso alla legge regionale, eventualmente preceduta da una consultazione di tutti i produttori interessati ?

B.5. - Un miglioramento della posizione contrattuale dei produttori rispetto al commercio ed all'industria di trasformazione può essere perseguita mediante la conclusione di accordi normativi, (contratti collettivi), che in una prima fase possono prevedere contratti-tipo; è auspicabile che la regolativa regolamentazione prenda la forma della legislazione statale di principio integrata da una legi-slazione regionale di dettaglio ?

B.6. - E' opportuno incentivare la conclusione di tali accordi e, a tal fine, prevederne ad esempio il deposito presso un organo della amministrazione che accerti la esistenza di talune clausole minime quali le modalità e i tempi di consegna dei prodotti, le procedure arbitrali per le eventuali controversie, ecc. ? Può pensarsi a rendere obbligatori erga omnes tali accordi ? Con quali modalità e provvedimenti ? Quale dovrebbe essere la forma del relativo atto ? Che competenze vanno attribuite alla Regione ?

Ad B. - Si noti che la legislazione in materia di organizzazioni di produttori è molto scarsa: a parte la legge 27/7/67 n.622 (sopra citata sub Ad A.5.) sulle organizzazioni di produttori ortofrutticoli non risultano altre disposizioni. Pressochè sconosciuta è una legi-slazione sugli accordi normativi circa la cessione di prodotti per la commercializzazione e la trasformazione.

./.

Più volte sono state presentate proposte di legge, in Parlamento, per disciplinare le associazioni di produttori, ma con scarso successo.

Va segnalato che, oltre alla proposta di regolamento di cui si è fatto cenno sub Ad A.5., la Commissione delle C.E. ha predisposto numerosi progetti e studi sia per le associazioni che per la contrattazione. Come si è visto il D.P.R. n.11 non ha tenuto in grande considerazione la materia.

Nei progetti di legge-cornice, l'attenzione è stata portata normalmente sugli interventi per la dotazione di impianti e attrezzature.

Ad B.1. Sul ruolo delle associazioni di produttori nel miglioramento delle condizioni dell'offerta, la dottrina socio-economica è pressochè unanime. Più discussa è la questione della efficienza dell'associazione a seconda che sia volontaria o obbligatoria.

La soluzione dell'associazione volontaria è quella accolta dal citato Regolamento C.E.E. per gli ortofrutticoli e recepita dalla legge 27.7.67 n.622. Tra le legislazioni dei Paesi europei vanno richiamate quella francese ed olandese.

La forma obbligatoria più nota è quella dei Marketing Board: enti pubblici, normalmente, interprofessionali?

Ad B.2. - Si badi che nella organizzazione della produzione, in enti di secondo e terzo grado, possono ipotizzarsi casi di violazione delle regole di concorrenza poste dal Trattato C.E.E., vuoi sotto il profilo delle "intese" che sotto quello delle "posizioni dominanti" sul mercato.

 
SERGIO M. CARBONE

**Il ruolo delle regioni nella elaborazione
ed attuazione degli atti comunitari**

Estratto da *Il Foro Italiano*
Vol. XCVI - Fasc. 2

ROMA

SOCIETÀ EDITRICE DEL « FORO ITALIANO »

1973

Il ruolo delle regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari (*)

SOMMARIO: 1. - *Premesse e presupposti dell'indagine: compatibilità delle esigenze del decentramento regionale con le esigenze di una efficace realizzazione delle politiche comunitarie.* 2. - *Impegni comunitari ed ordinamento regionale.* 3. - *La partecipazione delle regioni alle decisioni degli organi di Governo che rappresentano lo Stato italiano in sede comunitaria.* 4. - *Il collegamento degli enti territoriali con gli organi comunitari. Prospettive di sviluppo dell'azione comunitaria.* 5. - *La competenza normativa ed amministrativa delle regioni nell'attuazione delle c.d. politiche comunitarie. La soluzione proposta.* 6. - *L'impostazione accolta dalla Corte costituzionale in tema di attuazione degli impegni comunitari nell'ordinamento italiano su materie a competenza concorrente tra Stato e regione.* 7. - *Poteri normativi statali e poteri normativi regionali nell'attuazione degli impegni comunitari.* 8. - *Poteri dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione regionale nell'applicazione dei provvedimenti comunitari: prospettive di sviluppo.*

1. - *Premesse e presupposti dell'indagine: compatibilità delle esigenze del decentramento regionale con le esigenze di una efficace realizzazione delle politiche comunitarie.* — Durante il secolo passato si è guardato allo Stato come ad un ente autoritario. Esso era descritto come persona giuridica primaria, titolare esclusivo della sovranità le cui attribuzioni e funzioni erano costruite e studiate sulla scorta della teoria della divisione dei poteri quale venne presentata da Montesquieu e sviluppata da altri autori ad esso contemporanei e successivi. Pertanto, ogni fenomeno giuridico relativo al c.d. diritto pubblico era necessariamente riferito allo Stato-ente (1).

(*) Relazione presentata al Convegno su « Regioni, programmazione e Comunità europee » organizzato dall'Università di Siena, nei giorni 22-24 febbraio 1973.

(1) Su questo punto le indicazioni bibliografiche sono assai numerose ed ogni pretesa di completezza potrebbe essere difficilmente

Nel corso di questo secolo, specialmente dopo il definitivo insuccesso dell'esperienza fascista, si ebbe, invece, un radicale spostamento del potere dal vertice alla base e cioè dallo Stato-ente allo Stato-comunità (2). Il che ha necessariamente posto in termini assai pressanti la soluzione di problemi per lungo tempo dimenticati e, tra questi, particolare importanza ha assunto l'individuazione di nuove forme di partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato. La nostra Costituzione fu particolarmente sensibile a queste esigenze ed in tale prospettiva venne configurata la previsione di un ampio decentramento di funzioni dallo Stato agli enti locali con relativo riconoscimento del valore delle comunità intermedie che tali enti esprimono (3).

E ben vero che il collegamento tra attribuzioni di funzioni ad enti autonomi locali e democraticità non può essere formulato in termini di assolutezza e, anzi, alcune perplessità sono state espresse in dottrina proprio su questo punto (4). Ed è anche vero che gli

soddisfatta. Vedi, comunque, per una felice sintesi storica dello sviluppo delle strutture statali dal secolo XVIII sino ai primi decenni di questo secolo, GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1970, I, 23-62 ed ivi i più importanti riferimenti bibliografici.

(2) Per un esame, in questa prospettiva, della visione regionalista affermata in occasione della elaborazione del testo costituzionale, vedi ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, 1967, spec. 97 ss.

(3) In generale, per una valorizzazione delle c. d. società intermedie intese in funzione garantistica contro lo Stato visto come istituzione prepotentemente totalitaria, vedi i fondamentali saggi di RESCIGNO, *Persona, società intermedie e Stato*, in *Quaderni di Giustizia*, 1958, n. 10; *Le società intermedie*, in *Il Mulino*, 1958, n. 75 (ed ora in *Persona e Comunità*, 1966, 19 ss.). In particolare, sulla riforma regionale e sul modo in cui venne concepita dalla nostra Costituzione (evidenziando che con essa si sono offerti nuovi canali di « partecipazione » dei cittadini alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo dello Stato), vedi tra i contributi più significativi nel senso di una vigorosa riaffermazione delle autonomie regionali come forme di autonomia politica, GASPARRI, *Carattere dell'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1950, I, 12 ss.; MARTINES, *Il consiglio regionale*, 1961, 75 ss.; TOSATO, *La regione nel sistema costituzionale*, in *Justitia*, 1964, 106 ss.; GIANNINI, *Autonomia pubblica*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, 1959, IV, 364 ss.; CUOCOLO, *Rapporti tra leggi statali e leggi regionali nelle materie di competenza ripartita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 49-51; BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, *id.*, 1971, 84 ss.; BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, 1970, spec. 23 ss.; CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *Studi sulla Costituzione*, 1958, II, 145 ss.; BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, spec. 595 ss. e SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, *id.*, 1972, 575 ss.

(4) Vedi, da ultimo, quanto osserva a questo proposito ROVERSI-MONACO, *Profilo giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, 1970, spec. 55 ss., il quale, infatti, si limita a rilevare che il decentramento non procede di pari passo con la democrazia anche se esso tende a porre in essere le condizioni di uno sviluppo della democrazia.

enti autonomi territoriali non rappresentano gli unici modelli di struttura idonei a raggiungere un reale ed effettivo decentramento di funzioni con relativa maggiore partecipazione del cittadino alla vita della comunità (5).

Comunque, il riconoscimento costituzionale del valore delle comunità locali intermedie ed il loro inserimento ai vari livelli decisionali significa, almeno, consentire a più centri di iniziativa, di controllo e di formazione del consenso di « partecipare » alle decisioni politiche (6). Quindi, non a caso i movimenti e gli Stati che si ispirano ad un regime democratico tendono ad adottare, almeno in linea di principio, formule organizzative decentrate mentre gli Stati autoritari accolgono principi strutturali tipicamente accentrati che lasciano poco spazio alle autonomie locali (7).

Pertanto, non si può disconoscere che l'attuazione delle regioni nel nostro sistema costituzionale, se pur operata a tanti anni di distanza dall'entrata in vigore della nostra Costituzione, nell'ignoranza delle dimensioni di alcuni importanti problemi geo-economici contemporanei e nell'ambito di settori di materie in gran parte superati, rappresenti una evoluzione istituzionale estremamente feconda verso forme più democratiche di governo e di amministrazione del nostro paese.

Le realizzazioni positive di questo importante momento dello sviluppo delle istituzioni italiane rischiano, peraltro, di essere gravemente compromesse da un « concetto equicentrico della riforma regionale » per cui le regioni sono intese (solamente) come utile strumento destinato ad attuare in sede amministrativa un complesso di decisioni, comuni a tutti gli enti territoriali, necessaria-

(5) Si pensi, ad esempio, agli altri « enti pubblici » attraverso la cui attività possono essere « decentrate » funzioni tradizionalmente affidate allo Stato. Su questo punto ci sia consentito rinviare a quanto ha esattamente rilevato GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, 1958, I, 155 ss., spec. 163-164, la cui impostazione è stata, da ultimo, ripresa ed ulteriormente precisata da ROVERSI-MONACO, *Profili giuridici*, cit., 225 ss.

(6) In realtà, che alla riconosciuta « autonomia politica » della regione (sulla quale vedi le indicazioni bibliografiche riportate alla nota 3) corrisponda anche l'esercizio di una funzione di indirizzo politico — con la conseguente possibilità di divergenze tra indirizzo politico regionale ed indirizzo politico statale — è opinione assai accreditata in dottrina (da ultimo, per tutti, BASSANINI, *L'attuazione*, cit., 25 ss.; e *Sui poteri del Parlamento e sulle competenze delle regioni in materia di programmazione economica*, in BASSANINI e TOMAI, *Procedure della programmazione: poteri del Parlamento e competenze delle regioni*, 1969, spec. 11 ss. ed ivi ampie indicazioni bibliografiche).

(7) Ed in tal modo, come afferma esattamente GIANNINI (*Il decentramento*, cit., spec. 172), nella correlazione accentramento-autorità e decentramento-libertà consiste « l'aspetto organizzativo della dialettica perenne autorità-libertà della quale i procedimenti ed i provvedimenti amministrativi costituiscono l'aspetto intersubiettivo ».

mente adottate in sede nazionale (8). Il che non consente un'equilibrata determinazione dei confini e del coordinamento tra attività dello Stato ed attività delle regioni proprio in riferimento a quelle materie previste dall'art. 117 Cost. sulle quali incide grandemente, in generale, l'espansione dei vincoli di natura internazionale e, in particolare, lo sviluppo dell'attività degli organi comunitari.

E chiaro, infatti, che se si vuole conservare alla regione il ruolo di ente ad autonomia politica non la si può espropriare completamente di interi settori di materie sulla base del troppo semplice rilievo che gli « affari esteri » non le appartengono e, pertanto, le relative scelte politiche spettano solamente ed esclusivamente allo Stato sia nella fase di elaborazione degli atti internazionalmente rilevanti (e, in particolare, nella determinazione della posizione dei nostri ministri nella formazione degli atti comunitari) sia nella fase della loro concreta attuazione nel nostro ordinamento con particolare riguardo a tutti quegli aspetti della normativa internazionale (e specialmente di quella comunitaria) che comportano l'esercizio di una certa discrezionalità applicativa da parte degli ordinamenti statali (9).

Quindi, il sistema costituzionale italiano, in quanto pluralista, deve tendere ad inserire le regioni, in maggiore o minore misura, nel procedimento di formazione di tutte le decisioni politiche relative a materie di loro competenza anche se spetta, poi, allo Stato dirimere e risolvere eventuali conflitti di interessi tra collettività statale e collettività regionali. E proprio in questo senso, invero, che il nostro sistema deve differenziarsi e caratterizzarsi rispetto alla formula dello statalismo accentratore che tende solamente (non già a far emergere e contemperare le volontà politiche locali, ma) ad imporre la volontà dello Stato-ente sugli altri enti che operano nell'ambito del gruppo sociale (10).

Ma il discorso a questo proposito è assai complesso. Né ci si

(8) Cfr. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, Relazione introduttiva al Convegno di Torino presso la Fondazione Agnelli su *La funzione normativa delle regioni. Problemi di attuazione e di coordinamento* (di prossima pubblicazione su *Quaderni di studi regionali*).

(9) E questa, come è noto, la conclusione cui è giunta — se pur con specifico riferimento al solo problema della determinazione degli organi competenti ad emanare l'ordine di esecuzione degli impegni internazionalmente assunti dallo Stato in materia di competenza legislativa (concorrente o esclusiva) delle regioni — parte della dottrina sulla scorta delle più diverse motivazioni. Tra i contributi più significativi, vedi PIERANDREI, *Sui rapporti fra ordinamento statale ed ordinamento internazionale*, in *Giur. it.*, 1949, II, 285, spec. 287-288; PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 431 ss., spec. 444-447; MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, 1961, 241 ss.; PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, in *Scritti giuridici*, 1958, I, 417 ss., spec. 446-447; LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, in *Giur. costit.*, 1960, 1051 ss., spec. 1069 ss.

(10) Per maggiori precisazioni su questo punto GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., spec. 102.

può limitare a rilevare, come pure è stato fatto assai autorevolmente proprio in questi ultimi tempi (11), che « tra il decentramento regionale, almeno come era disegnato nella Costituzione, assai prima degli inizi della politica di integrazione economica europea, e la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni sovranazionali, non vi è perfetta armonia » (12).

In realtà, non vi è dubbio che la regione italiana sia stata costruita sulla scorta della sola esperienza nazionale e, nella determinazione delle sue attribuzioni, non sia stata neppure presa in considerazione l'eventuale incidenza di un processo di integrazione europea sull'ordinamento regionale. Ma tale constatazione non può essere condotta sino al punto di affermare che tra sistema regionale e sistema di integrazione europea vi è disarmonia.

D'altro canto, argomenti di questo tipo, se è vero che possono essere utilizzati per forzare il sistema costituzionale italiano nel senso di escludere qualunque forma di partecipazione delle regioni alla elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie al fine di realizzarle col massimo di efficienza ed omogeneità nell'ambito del nostro ordinamento (13), è altrettanto vero che possono anche prestarsi a rendere assai arduo il puntuale adempimento degli impegni comunitari da parte del nostro paese. Ed in realtà, non si è esitato ad osservare da parte di alcuni che se vi è disarmonia tra decentramento regionale ed integrazione comunitaria « nel rapporto tra la situazione in cui si trova una regione rispetto a materie in cui le sia costituzionalmente garantita una riserva di competenza e quella in cui si trova la C.e.e. nelle materie in cui le sono riconosciute attribuzioni normative di intervento diretto... si deve supporre che sia costituzionalmente più forte, in quanto più garantita, la posizione regionale esplicitamente prevista e disciplinata da una presa di posizione politico-costituzionale » (14).

Quindi, lo sforzo cui deve tendere l'interprete, con particolare riguardo all'inserimento ed adeguamento del sistema italiano nell'esperienza comunitaria, deve essere quello di eliminare le eventuali disarmonie contemperando, da un lato, le esigenze di parte-

(11) Vedi la lettura e l'interpretazione « dal di fuori » delle sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale, tra gli inizi del 1971 e l'estate del 1972 in tema di diritto regionale, proposta da CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, 665 ss.

(12) Cfr. CRISAFULLI, *L'attuazione*, cit., spec. 679.

(13) E, in realtà, è in questa prospettiva che vengono formulate le considerazioni ora riportate da parte del CRISAFULLI (*op. cit. cit. loc. cit.*) a fondamento della soluzione accolta nella sentenza n. 142 del 24 luglio 1972 in cui venne riconosciuta la legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. b), decreto delegato sull'agricoltura che riserva alla competenza statale « l'applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti delle Comunità europee concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole ».

(14) Cfr. in questo senso DE VERGOTTINI, *Considerazioni sul rapporto fra direttiva comunitaria ed autonomia regionale*, in *Notiziario giuridico regionale dell'Unione industriale di Torino*, 1972, 167 ss., spec. 170.

cipazione degli enti regionali alle decisioni di elaborazione ed attuazione delle c. d. politiche comunitarie che incidono su materie riservate alla competenza (esclusiva o concorrente) delle regioni e, dall'altro, le esigenze di una efficace azione del nostro Governo in sede comunitaria ed una conseguente regolarità dei relativi adempimenti. In questa prospettiva, pertanto, saranno elaborati i successivi paragrafi.

2. - *Impegni comunitari ed ordinamento regionale.* — Sotto il profilo da ultimo accennato, e cioè sotto il profilo della garanzia di una efficace azione del nostro Governo in sede comunitaria ed una conseguente regolarità dei relativi adempimenti, è sin d'ora opportuno precisare che quanto abbiamo osservato non intende per nulla porre in discussione sia la vincolatività degli impegni comunitari per le regioni sia la titolarità (e la correlativa assunzione di responsabilità) degli organi statali delle competenze relative alla elaborazione ed alla determinazione degli atteggiamenti del nostro Paese in sede comunitaria.

In particolare, per quanto riguarda il primo punto, già abbiamo cercato di dimostrare in altra sede che il nostro sistema esige necessariamente come requisito di legittimità dell'azione normativa ed amministrativa regionale la sua conformità con gli impegni internazionali assunti dallo Stato e tra questi in particolare con gli impegni comunitari (15). Tale limite dipende direttamente dalla Costituzione. In realtà, ogni soluzione che consente l'esercizio delle attribuzioni regionali in modo difforme dalle disposizioni normative dell'ordinamento internazionale (ed in particolare dell'ordinamento comunitario) non solo aumenta le occasioni in cui può sorgere la responsabilità internazionale dello Stato (16), ma non tiene conto di alcune istanze costituzionalmente garantite: e cioè, l'unitarietà e la coerenza dell'azione dello Stato (17), le attribuzioni affidate agli organi statali in materia di rapporti internazionali (18),

(15) Vedi la comunicazione presentata al XVII Congresso di studi amministrativi a Varenna nel settembre 1971 su *Regioni a statuto ordinario e diritto delle Comunità europee*, in *Giur. it.*, 1971, IV, 178 ss.

(16) Vedi, peraltro, quanto rileva in senso contrario BERNARDINI, *Norme internazionali e norme italiane statali e regionali*, in *Riv. dir. internaz.*, 1964, 80 ss., spec. 100. Secondo questo autore, infatti, le regioni, operando nell'ambito delle loro attribuzioni normative, possono far sorgere la responsabilità internazionale senza con ciò violare alcun precetto costituzionale (almeno nelle ipotesi in cui il trattato internazionale non è stato introdotto nel nostro ordinamento con legge avente rango costituzionale). Tale circostanza, anzi, rappresenterebbe un fondamentale contropotere delle regioni nei confronti degli organi centrali dello Stato cui è devoluto il compito di assumere gli obblighi internazionali.

(17) A tali esigenze si rifà essenzialmente PIERANDREI, *Sui rapporti*, cit., 287-288, alla cui tesi aderisce MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Jus*, 1959, 451 ss., spec. 452-453, argomentando anche dalla necessità, posta in particolare rilievo in ordinamenti stranieri, di garantire una base di uguaglianza tra regioni.

(18) In questo senso, vedi le osservazioni di PALADIN, *Sulle competenze*, cit., spec. 447-448, successivamente riformulate e cor-

Unico Org. n. 10
per le regioni
della comunità europea
deriva dal c. d. costituzionale

ed il principio del rispetto delle norme di diritto internazionale e delle disposizioni operanti nell'ambito delle organizzazioni internazionali cui il nostro paese partecipa (19).

Quindi, anche in mancanza di una espressa disposizione negli statuti regionali, non può sussistere alcun dubbio sul dovere posto a carico delle regioni di conformarsi alle norme di diritto internazionale (ed in particolare agli impegni comunitari) che, in tal modo, ne limitano l'autonomia legislativa e le attribuzioni amministrative (20). D'altronde, quanto abbiamo osservato trova una ulteriore ed indiretta conferma, almeno per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, non solo nell'art. 17 della legge finanziaria regionale, ma nella stessa disposizione dell'art. 117 Cost. che, come è noto, subordina l'esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali ai principi fondamentali delle leggi dello Stato ed all'interesse nazionale (21). Tali limiti, infatti, devono essere necessariamente intesi come comprensivi del rispetto degli impegni comunitari (22).

rette in termini di « riserva di competenza statale negli affari esteri » da parte di LA PERGOLA, *Note*, cit., 1051 ss.

(19) A tale argomento si sono principalmente affidati quegli autori (per tutti, QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*³, 1968, 63 ss., spec. 78-79) che interpretano l'art. 10 Cost. come norma di adeguamento del diritto interno a tutte le norme internazionali sia di origine consuetudinaria sia di origine pattizia. Con particolare riferimento al problema accennato nel testo, vedi CANSACCHI, *Impegni internazionali e autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 1960, I, 1, 1078 ss.; e, da ultimo, GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, 1971, 252.

(20) In realtà, a nostro avviso, come ha esattamente rilevato LA PERGOLA, *Note*, cit., spec. 1051, il limite degli impegni internazionali dello Stato opera sempre nei confronti della competenza legislativa (esclusiva o concorrente) delle regioni non tanto in virtù della precisa formulazione di una norma costituzionale, ma in forza della stessa struttura dell'ordinamento e dei principi che informano il tipo di decentramento attuato dalla nostra Costituzione. D'altronde, la stessa Corte costituzionale (con sentenza 9 aprile 1963, n. 49), nel riconoscere la vincolatività degli impegni comunitari per le regioni, non ha avuto esitazione nel rilevare che non deve attribuirsi alcuna importanza al fatto che manchi una norma *ad hoc* (nella specie della Regione siciliana) che menzioni espressamente il rispetto degli obblighi internazionali, e comunitari in particolare, fra i limiti della potestà normativa regionale. In particolare, sulla vincolatività degli impegni comunitari per le regioni — anche nell'ipotesi in cui tali impegni incidano sulla loro competenza amministrativa attraverso uno spostamento di alcune loro attribuzioni a favore degli organi delle Comunità europee — vedi quanto osserva esattamente SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, 1970, 119 ss.

(21) In questo senso, vedi quanto ha precisato PERASSI, *La Costituzione*, cit., spec. 447; e *Lezioni di diritto internazionale*, II: *Introduzione al diritto internazionale privato*, 1957, 11, spec. nota 1, e sulla scorta dei suoi rilievi SERENI, *Diritto internazionale*, 1956, I, 232 nota 1; QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 58 ss.; PALADIN, *Sulle competenze*, cit., spec. 460-461.

(22) Vedi, peraltro, in senso dubitativo sulla possibilità di trarre dall'art. 117 Cost. un aggancio normativo a favore del limite posto

Né, a nostro avviso, si può fare questione in merito al fatto che il trattato di Roma sia stato introdotto nel nostro ordinamento con un ordine di esecuzione adottato con legge statale nonostante che riguardi direttamente materie di competenza regionale.

Invero, rinviando su questo punto per maggiori precisazioni a quanto abbiamo già avuto occasione di rilevare (23); è appena il caso di ricordare che, anche a voler prescindere dagli argomenti testuali ricavabili dall'art. 117 Cost. (24) e dai rilievi sistematici operati da una parte della dottrina e della giurisprudenza (25), a favore della competenza statale all'emanazione dell'ordine di esecuzione delle norme di un trattato internazionale esiste una vera e propria norma consuetudinaria di tipo costituzionale (26). Essa è facilmente rilevabile dal susseguirsi di identici comportamenti in casi identici a proposito delle decisioni (concordate o quanto meno non osteggiate) prese dalle istituzioni costituzionali nel corso della loro attività. E l'esempio maggiormente indicativo riguarda proprio il fatto che l'esercizio della competenza del Parlamento a provvedere all'ordine di esecuzione relativo ad un trattato internazionale (ed in particolare, al trattato di Roma), anche se incide sulle materie di esclusiva competenza normativa delle regioni a statuto speciale, si è sempre svolta senza alcuna obiezione da parte di alcun organo costituzionale ed in particolare degli organi regionali (27). Tanto è vero che anche durante i procedimenti

alle autonomie locali dall'esistenza di impegni internazionali, MAZZIOTTI, *Studi*, cit., spec. 249; PALADIN, *Sulle competenze*, cit., 461.

(23) Cfr. CARBONE, *Regioni a statuto ordinario*, cit., spec. par. 2.

(24) Per una valorizzazione dell'importanza dell'art. 117 Cost. sotto il profilo accennato nel testo vedi, specialmente, PERASSI, *La Costituzione*, cit., spec. 447; PALADIN, *Sulle competenze connesse*, cit., spec. 460-461 e gli autori citati alla nota 21.

(25) Vedi, ad esempio, tra i più significativi contributi alla soluzione del problema in esame, gli scritti di PIERANDREI, *Sui rapporti*, cit., spec. 287-288; LA PERGOLA, *Note*, cit., 1053-1057; MAZZIOTTI, *Studi*, cit., 242 ss.; PALADIN, *Sulle competenze connesse*, cit., 433 ss.

(26) In merito all'ammissibilità di consuetudini costituzionali ed agli strumenti che ne favoriscono l'accertamento anche in mancanza di una frequente ripetizione di identici comportamenti, vedi, per tutti, quanto è stato esattamente rilevato da ESPOSITO, *Consuetudine* (diritto costituzionale), voce dell'*Enciclopedia del diritto*, 1961, IX, 469 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁸, 1969, I, 310 ss.; ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, 1970. Con particolare riguardo alla difficoltà di accertare i reali contenuti di norme costituzionali di origine consuetudinaria in riferimento alle attività internazionalmente rilevanti degli organi statali, vedi MONACO, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1968, 641 ss., spec. 660.

(27) Ad esempio, in occasione dei procedimenti che si sono conclusi con le note sentenze della Corte costituzionale 9 aprile 1963, n. 49 e 8 luglio 1969, n. 120, la Regione siciliana non ha mai contestato la legittimità dell'ordine di esecuzione (da parte del Parlamento nazionale) del trattato di Roma di cui facevano parte

di fronte alla Corte costituzionale gli organi regionali non ne hanno mai contestato la legittimità. E questa circostanza ha trovato una significativa ed ulteriore conferma in occasione della recente esperienza delle rivendicazioni operate dalle regioni a statuto ordinario rispetto alle competenze statali a proposito dell'esecuzione nel nostro ordinamento degli impegni internazionali.

D'altro canto, che spetti agli organi statali la titolarità (e la correlativa assunzione di responsabilità) delle competenze relative all'elaborazione ed alla determinazione degli atteggiamenti del nostro paese in sede comunitaria, non può essere seriamente messo in discussione. Infatti, è ormai da tempo acquisito in dottrina come indiscutibile il principio, in virtù del quale sono gli organi centrali dello Stato italiano, proprio in quanto Stato unitario, gli unici, previsti come competenti dalla nostra Costituzione ad operare, a proposito di situazioni giuridiche soggettive internazionali, essendo ad essi soltanto conferiti i poteri a tal fine necessari (28).

Più precisamente, come d'altronde è stato esattamente rilevato anche dai più strenui difensori delle autonomie regionali, « sul piano internazionale, per quanto riguarda l'Italia, lo Stato solo, nel senso dello Stato centrale o dello Stato unitariamente considerato, compare quale titolare di situazioni giuridiche soggettive ed esso solo può porre in essere attività di carattere esterno, cioè rivolte ad altri soggetti internazionali. In particolare, esso solo, con i propri organi, può agire giuridicamente nell'ordinamento internazionale e, in specie, concludere trattati su qualunque materia, anche se riservata sul piano interno alla competenza esclusiva regionale. Ciò risulta senza possibilità di dubbio dalla Costituzione italiana ed è situazione destinata a riflettersi nell'ordinamento internazionale » (29).

3. - *La partecipazione delle regioni alle decisioni degli organi di governo che rappresentano lo Stato italiano in sede comunitaria.* — La vincolatività per le regioni degli impegni internazionalmente (ed in particolare a livello comunitario) assunti dagli organi statali a tal fine competenti, la esclusiva titolarità da parte di questi ultimi dei poteri relativi alla determinazione degli atteggiamenti del nostro paese in sede internazionale (e, in particolare, nell'ambito del sistema comunitario) e la legittimità dell'ordine di esecuzione statale agli impegni previsti nel trattato di Roma sembrano, quindi, fuori discussione. Resta, peraltro, da stabilire il modo in cui i principi ora accennati si possono conciliare con le esigenze del decentramento regionale.

Un primo punto va subito chiarito. Il riconoscimento agli organi centrali dello Stato italiano dei poteri esclusivi nella determinazione degli atteggiamenti del nostro paese in sede comunitaria non esclude che le regioni debbano influire, in modo assai vario, sugli indirizzi che i rappresentanti del Governo devono far valere

le norme violate dalla Regione nell'esercizio della sua attività normativa.

(28) Vedi, per tutti, le decisive considerazioni di LA PERGOLA, *Note*, cit., 1078 ss.

(29) Cfr. BERNARDINI, *Norme internazionali e norme italiane*, cit., spec. 98.

nelle riunioni degli organi comunitari e specialmente nelle riunioni in cui si discutono problemi particolarmente importanti per lo sviluppo di alcune regioni o materie di competenza esclusiva o concorrente degli organi regionali. Anzi, a questo proposito, non sembra possibile disconoscere che alcune scelte degli obiettivi da perseguire (oltretutto la determinazione dei mezzi per tutelare gli interessi italiani) in sede comunitaria dovranno essere necessariamente correlate alle posizioni evidenziate dalle varie regioni.

È ben vero che le scelte politiche di fondo, le priorità ed i mezzi per la loro realizzazione sono in gran parte già fissati direttamente dal trattato di Roma e, quindi, più nulla rimane da decidere in merito agli organi comunitari. Ma è altrettanto vero che, nel quadro delle indicazioni del trattato di Roma, rimangono ancora da operare alcune scelte e, comunque, rimangono da attuare quelle indicate dal trattato. Di tali scelte sono responsabili gli organi comunitari ed in particolare il Consiglio della Comunità al quale partecipa per l'Italia, come è noto, solamente il ministro titolare del dicastero della cui materia, volta a volta, si discute. Pertanto, appare naturale che in tale sede quest'ultimo debba attenersi non soltanto alle direttive del Parlamento e del Governo, ma anche alle indicazioni delle regioni.

Quanto finora ho osservato, è bene dirlo subito, non contraddice, ma qualifica il perseguimento di una politica di fini e di obiettivi cui deve tendere lo Stato italiano in politica comunitaria. Infatti, in uno Stato pluralista l'unità dei fini e degli obiettivi non deve essere unilateralmente imposta dallo Stato-ente, ma deve risultare dal concorso e dal contributo (se pure in forme e con valori diversi) di tutti i soggetti, di tutti gli enti che operano nell'ordinamento ed in particolare delle regioni in quanto centri di partecipazione e di promozione dell'attività stessa degli organi statali (30).

In altri termini, non si tratta di consentire alle regioni di incidere sulla titolarità delle competenze (e sulla relativa assunzione di responsabilità) degli organi dello Stato nel rappresentare verso l'esterno (ed in particolare, in sede comunitaria), in modo coerente ed unitario, gli interessi del nostro paese. Ma si tratta, molto più semplicemente, di condizionarne l'atteggiamento attraverso modalità che devono almeno consistere nell'obbligo di acquisire preventivamente una esatta conoscenza delle concrete necessità delle singole regioni sia attraverso la richiesta di un parere preventivo non vincolante da parte delle regioni (31), sia attraverso la formazione di appositi organi deliberativi cui partecipino le rappresentanze di tutte le regioni (32).

(30) Da ultimo, per tutti, gli esatti rilievi di GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., I, 57 e 102; BENVENUTI, *I controlli amministrativi*, cit., spec. 595; SANDULLI, *I controlli*, cit., spec. 576.

(31) Come, ad esempio, prevedono l'art. 13 legge 16 maggio 1970 n. 281 e l'art. 21 legge 28 ottobre 1970 n. 775.

(32) Questo modo di « partecipazione » delle regioni all'elaborazione delle attività di cui è titolare il Governo è espressamente previsto dall'art. 9 legge 27 febbraio, 1967, n. 48, il quale, come è noto, dispone l'istituzione di una commissione interregionale per la

D'altro canto, l'esattezza di quanto abbiamo osservato risulta anche da quanto dispone, ad esempio, l'art. 52 dello Statuto sardo, il quale, come è noto, prevede che « la Regione sia rappresentata nell'elaborazione di progetti di trattati di commercio che il Governo intenda stipulare con Stati terzi in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna ». Tanto è vero che una parte della dottrina non ha esitato ad estendere questa regola alle altre regioni ritenendo che la prassi delle preventive consultazioni delle regioni da parte del Governo nella conclusione ed elaborazione di impegni internazionali (e quindi, a maggior ragione, comunitari) risponde bene al nostro attuale assetto costituzionale e consente di giungere in forma semplice e piana (non contrastante con i principi fondamentali del nostro ordinamento visto che l'art. 52 dello Statuto sardo è già entrato a far parte del nostro diritto pubblico positivo) ad importanti risultati pratici (33). Il che, tra l'altro, sembra chiaramente confermato da quanto si è di recente osservato in sede governativa da parte del ministro dell'agricoltura, il quale non ha esitato ad affermare che « lo Stato è e deve essere il punto centrale di riferimento per ciò che concerne la politica comunitaria ed il generale indirizzo programmatico » (34). Infatti, se lo Stato-ente deve intendersi come centro di riferimento degli interessi nazionali per le politiche comunitarie, è evidente che esso potrà funzionare come tale solamente in quanto ad esso possano fare effettivo riferimento tutti gli altri enti che nell'ambito dell'ordinamento interno sono responsabili dei relativi settori sottoposti alla

discussione del programma economico nazionale. I compiti di tale commissione dovrebbero essere destinati ad aumentare nel futuro se sarà approvato il disegno di legge sulle norme di attuazione della programmazione economica in merito al quale vedi BASSANINI e TOMAI, *Procedure della programmazione: poteri del Parlamento e competenze delle regioni*, 1969. Inoltre, tra gli organi interregionali che si ispirano ai principi indicati nel testo, è da ricordare anche il Comitato nazionale per la programmazione ospedaliera, previsto dall'art. 28 legge 12 febbraio 1968 n. 132, cui partecipano tutti gli assessori regionali della sanità. Per una ulteriore esemplificazione e chiarificazione dell'importanza di queste forme di partecipazione delle regioni alla elaborazione dell'attività del governo, vedi, da ultimo, BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., spec. 83, nota 283 e, con specifico riferimento alla materia agricola nella prospettiva comunitaria, E. ROMAGNOLI, *La programmazione regionale in agricoltura: limiti di competenza in relazione all'interesse comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 813 ss., spec. 836 ss.

(33) Così, ad esempio, SCERNI, *Ordinamento regionale e diritto internazionale*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1966, 263 ss.

(34) Vedi, infatti, quanto è stato affermato da NATALI, *Una politica europea a favore dell'impresa familiare*, in *Agricoltura*, 1972, spec. 27. Nello stesso senso, sempre il ministro NATALI, in occasione della seduta del 25 novembre 1971 della Commissione parlamentare per le questioni regionali, non ha esitato a rilevare che esiste una « obiettiva esigenza di assicurare un raccordo tra realtà regionale e la più vasta realtà legata alla Comunità europea » (cfr. *Resoconto sommario della seduta*, in *Agricoltura e regioni*, n. 4, cit., 88).

disciplina comunitaria e, quindi, in modo particolare gli enti regionali.

Anzi, al fine di determinare in coerenza alle previsioni del nostro sistema le forme ed i modi attraverso i quali le regioni possono collaborare all'elaborazione della posizione italiana in riferimento alle varie politiche comunitarie sembra quanto mai opportuno che si tenga conto, da un lato, del ruolo di partecipazione e di promozione delle regioni alla attività dei massimi organi statali cui spetta il potere di rappresentare in sede comunitaria gli interessi nazionali, dall'altro, della capacità delle regioni di raccogliere ed esprimere le istanze locali interessate all'azione comunitaria e di costituire, così, un elemento essenziale delle scelte politiche che dovranno essere favorite dal nostro paese in sede comunitaria. Il che potrà avvenire sia attraverso l'elaborazione di un apposito provvedimento normativo espressamente dedicato alla determinazione delle procedure di partecipazione delle regioni all'elaborazione della posizione governativa che i nostri rappresentanti dovranno far valere in sede comunitaria sia attraverso l'inserimento di una norma rivolta a tal fine nelle stesse leggi-quadro relative alle materie di interesse comunitario (ad esempio, agricoltura, trasporti, istruzione professionale) se di tali leggi-quadro si accoglie una nozione non eccessivamente riduttiva e, pertanto, sufficientemente ampia da comprendere principi procedurali e/o norme di struttura implicite nel nostro sistema costituzionale anche se non ancora espressamente evidenziate in alcun provvedimento normativo di tipo settoriale (35).

4. - *Il collegamento degli enti territoriali con gli organi comunitari. Prospettive di sviluppo dell'azione comunitaria.* — Le esigenze del decentramento regionale, peraltro, non solo devono operare all'interno del nostro ordinamento, ma devono essere fatte valere anche nell'ambito di operatività dell'ordinamento comunitario.

Sotto questo profilo, si deve anzitutto osservare che il sistema delle Comunità europee non sembra affatto escludere aprioristicamente la partecipazione delle regioni (o di altri enti territoriali) agli organi la cui creazione è necessaria per contribuire al funzionamento delle politiche settoriali previste dai trattati di Roma e di Parigi. Come è noto, infatti, l'ordinamento comunitario non ha autonomi principi di natura costituzionale e si limita a partecipare dell'assetto

(35) Cfr. su questo punto, in generale, le considerazioni di MAZZIOTTI, *Studi*, cit., 124 ss.; CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e regione*, 1967, 408 ss. Da ultimo, vedi i contributi di BASSANINI e ZAGREBELSKY (al Convegno di Torino presso la Fondazione Agnelli su « *La funzione normativa delle regioni. Problemi di attuazione e coordinamento* », i cui Atti sono in corso di pubblicazione su *Quaderni di studi regionali*), i quali si sforzano di enucleare una nozione di legge-quadro sufficientemente ampia che consenta di non accantonare, in occasione della loro elaborazione, il problema urgente della riforma di interi settori normativi attualmente regolati da leggi assai arcaiche che potrebbero, altrimenti, influenzare la legislazione regionale in senso addirittura involutivo rispetto a quella vigente.

costituzionale proprio degli Stati membri (36), il quale è sufficientemente omogeneo nell'evidenziare, se pur in diversa misura, le esigenze del decentramento territoriale. Il che, pertanto, dovrà realizzarsi sia favorendo un collegamento tra le regioni di Europa al di sopra dei confini nazionali sia incentivando le occasioni di incontro e di consultazione tra gli organi comunitari ed i diversi enti locali operanti in Europa (37).

Gli obiettivi ora accennati comportano, necessariamente, il superamento di notevolissimi ostacoli pratici e di affermate impostazioni teoriche. Tali difficoltà esistono e non possono in alcun modo essere negate. Si pensi, ad esempio, da un lato, che gli enti territoriali operanti sul territorio comunitario sono assai vari e difficilmente raggruppabili in un unico modello strutturale (38) e, dall'altro, che la politica comunitaria, proprio in quanto politica estera, è concepita come una realtà di cui solamente lo Stato (ente esponenziale di tutta la comunità nazionale) è legittimato ad interessarsi.

In realtà, se pur le difficoltà ora accennate sono indubbiamente assai gravi, ciò non implica che debbano considerarsi del tutto insuperabili come, invece, ritiene una parte della dottrina rilevando che « le regioni non sono soggetti pubblici che possono interlo-

(36) È stato, infatti, osservato dalla migliore dottrina che nell'ordinamento comunitario esistono ed operano principi costituzionali di tipo organizzatorio propri degli Stati membri. Su questo punto, tra i contributi maggiormente significativi, vedi ZWEIFERT, *Der Einfluss der Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten*, in *Rechts Zeitschrift*, 1964, 601 ss. spec. 619 ss.; COSTANTINÈS-MÉGRET, *Le droit de la Communauté Economique Européenne et l'ordre juridique des Etats membres*, 1967, 108 ss.; ZICCARDI, *Programmazione ed autonomia negoziale rispetto al diritto comunitario*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, 1967, IV, 921 ss., spec. 938; SORRENTINO, *Corte costituzionale*, cit., spec. 161 ss. Da ultimo, in una ampia prospettiva relativa ai vari aspetti della utilizzazione del diritto degli Stati membri nel sistema comunitario, vedi BADIALI, *Il diritto degli Stati negli ordinamenti delle Comunità europee*, 1971, 23 ss., cui rinviamo per ulteriori indicazioni bibliografiche.

(37) Vedi, in questa prospettiva, le considerazioni svolte di recente da BASSETTI e SPINELLI, *Europa e regioni*, in *Comunità europee*, 1971, n. 3-4, 32 ss.; SERRINI, *Per un'Europa delle regioni*, id., 1971, n. 7, 22 ss.; MARTINI, *Lo sviluppo equilibrato delle regioni in Europa: condizioni e mezzi*, in *Foro amm.*, 1970, 518 ss.; e *Le istituzioni regionali e la politica agricola delle Comunità europee*, in Atti (in corso di pubblicazione) delle seconde giornate europee di Perugia, 2-3 dicembre 1972 e PETRILLI, *Integrazione federale ed autonomie locali componenti inseparabili di una politica generale*, in Atti (in corso di pubblicazione) del Convegno su *Una politica regionale democratica della Comunità europea*, 25-26 febbraio 1972.

(38) A questo proposito, per superare le difficoltà pratiche derivanti dall'esistenza di enti territoriali assai numerosi e dispersi su tutto il territorio comunitario, l'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni di Europa (in *La regione italiana nella Comunità europea*, 1971, spec. 136) ha ravvisato « la necessità di dare loro un portavoce unitario per i problemi di comune interesse, ferma restando la loro autonoma presenza ogni qualvolta siano affrontati problemi specifici », ed ha indicato a tal fine le azioni ed i metodi sino ad oggi sperimentati con un qualche successo.

quire in quanto tali con le Comunità» (39). In particolare, a quest'ultimo proposito, è ben vero che gli organi centrali dello Stato sono gli unici previsti dalle costituzioni degli Stati membri come competenti ad operare con riferimento a situazioni giuridiche soggettive internazionali (40). Ad essi soltanto, infatti, sono conferiti i poteri necessari per porre in essere attività di carattere esterno (e cioè, rivolte verso altri soggetti internazionali). Ma è altrettanto vero che l'assetto costituzionale degli Stati membri non esclude per nulla la possibilità che gli organi statali pongano in essere meccanismi di produzione giuridica internazionale in cui sia in qualche misura prevista la partecipazione (o quanto meno, la consultazione) di enti territoriali ed in particolare degli enti regionali. Pertanto, non deve ritenersi aprioristicamente esclusa neppure la possibilità di un raccordo verticale tra istituzioni delle Comunità europee ed enti territoriali che operano nell'ambito comunitario anche se a tal fine sarà necessaria l'adozione di un atto alla cui formazione concorrano gli organi degli Stati membri delle Comunità rispettivamente competenti per le relazioni esterne dei loro paesi (41).

Ed a conferma di ciò, nella più recente elaborazione dei programmi comunitari, non si esita a prevedere, per un verso, un contatto diretto tra istituzioni comunitarie ed enti locali operanti nel territorio degli Stati membri e, per altro verso, la costituzione di organismi di cui difficilmente si potrebbe immaginare una proficua attività senza la partecipazione al loro funzionamento di enti territoriali locali e senza la possibilità di un collegamento orizzontale tra questi ultimi.

Tra gli esempi più significativi di una possibile partecipazione degli enti regionali italiani ad attività comunitariamente rilevanti vale la pena di ricordare l'art. 10 della proposta di decisione del Consiglio relativa all'organizzazione dei mezzi di azione della Comunità in materia di sviluppo regionale (42). In tale articolo, infatti, è espressamente prevista una cooperazione sul piano comunitario «tra istituti ed enti che negli Stati membri si consacrano... alla realizzazione dei piani di sviluppo regionale». Il che è particolarmente significativo se si pensa che nel parere del Parlamento europeo sulla proposta di decisione ora ricordata non solo si è «reclamato un diritto di consultazione a favore delle autorità regionali

(39) Infatti, è proprio in virtù di queste affermazioni che da parte di alcuni autori (cfr. E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole*, in *Dir. economia*, 1970, 517 ss.; DE VERGOTTINI, *Considerazioni*, cit. spec. 171) non si è esitato ad osservare che sia l'elaborazione sia l'attuazione delle politiche comunitarie devono essere affidate esclusivamente ad organismi composti solo da «rappresentanti degli Stati membri».

(40) Cfr. per tutti, con particolare riguardo all'esperienza costituzionale italiana, BERNARDINI, *Norme internazionali*, cit., spec. 98.

(41) Vedi in questo senso quanto ho già avuto occasione di esporre nel mio scritto, *Regioni a statuto ordinario*, cit., spec. par. 4.

(42) Sulla politica regionale europea, vedi, per tutti, PERRIN, *La politique régionale et la Communauté économique européenne*, 1970.

finendo in corso voce.
delle autorità locali
che parte delle
comunitarie

e delle associazioni regionali a carattere sovranazionale» (43), ma si è esaltata la funzione degli organismi previsti dall'art. 10, da un lato, auspicando la massima partecipazione possibile degli enti regionali all'attività comunitaria, dall'altro, proponendo di attribuire alla Commissione « la facoltà di promuovere e sostenere il collegamento tra tali enti a livello comunitario nelle forme che riterrà più appropriate » (44).

Nella stessa prospettiva si pone anche la risoluzione 18 aprile 1972 del Parlamento europeo sulla prima comunicazione della Commissione sulla politica della Comunità in materia di ambiente (45). Si afferma, infatti, in questo documento che la Commissione ed il Consiglio delle Comunità europee, nell'elaborazione e nell'applicazione delle norme sull'ambiente, dovranno tenersi in stretto contatto non solo con le autorità nazionali degli Stati membri, ma anche con le varie autorità locali avendo particolare riguardo alle differenze socio-economiche delle singole regioni (46).

Quindi, non sembra esatto affermare che il sistema comunitario, esigendo che gli Stati membri siano gli unici interlocutori della Comunità, escluda che si possano creare organi nei quali la presenza (o quanto meno, la consultazione) delle regioni (insieme a quella dello Stato) possa validamente contribuire alla formazione ed attuazione dei programmi comunitari, specialmente se relativi a settori di particolare interesse regionale (47). Anzi, appare vero proprio il contrario: il sistema comunitario sta evolvendo verso forme di partecipazione diretta degli enti e degli organismi, volta a volta, interessati ai diversi provvedimenti. Ed in questa prospettiva è preciso impegno di tutti gli Stati — e specialmente di quelli che come l'Italia e la Germania sentono con particolare intensità il momento dell'esperienza regionale — di evitare che il trasferimento sul piano comunitario di attribuzioni degli Stati membri provochi un imponente ritorno al centralismo a danno delle garanzie democratiche e partecipative faticosamente conquistate con l'avvento dello Stato pluralista.

(43) Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, 11 maggio 1970, n. 29, 24, spec. par. 9.

(44) Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Documenti di seduta*, cit., 11 e 23.

(45) Cfr. G. U. *Comunità europee* 9 maggio 1972, C 46/10.

(46) Su questo punto vedi, infatti, specialmente quanto si afferma al par. 5 della risoluzione citata nel testo la quale però, alla stessa stregua di molti atti comunitari (quali, ad esempio, gli atti relativi alla politica regionale comunitaria), si riferisce ad una nozione geo-economica di regione piuttosto che all'ente territoriale operante in una determinata zona. Cfr., per tutti, su questo punto QUADRI, *Qualche considerazione sulla politica regionale della C.e.e.*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1967/1968, 1970, 397 ss.

(47) Quanto abbiamo osservato nel testo, peraltro, non intende negare che nell'attuale momento storico la maggior parte delle attività comunitariamente rilevanti viene realizzata senza alcun margine di partecipazione per gli enti locali che operano nel territorio comunitario. Vedi a questo proposito, per una accurata analisi dei più recenti provvedimenti comunitari in cui è prevista la creazione di organismi composti esclusivamente da rappresentanti degli Stati membri, E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni*, cit., 524 ss.

5. - *La competenza normativa ed amministrativa delle regioni nella attuazione delle c. d. politiche comunitarie. La soluzione proposta.* — Quanto abbiamo osservato nei paragrafi precedenti riguarda solamente la tutela delle esigenze poste dal decentramento regionale rispetto all'elaborazione degli atti comunitari. Il che, riassumendo, può essere proficuamente realizzato soltanto garantendo, da un lato, la possibilità di un raccordo verticale tra istituzioni delle Comunità europee ed enti locali che operano nel territorio comunitario e, dall'altro, una certa incidenza delle determinazioni regionali sulle posizioni dei rappresentanti governativi in seno agli organi comunitari.

A questo punto dell'indagine si tratta ancora di stabilire il modo in cui le esigenze del decentramento regionale devono essere garantite nelle fasi dell'integrazione normativa e dell'applicazione amministrativa dei provvedimenti comunitari nell'ambito dell'ordinamento italiano. Nulla, invece, è da aggiungere a proposito della partecipazione degli enti regionali ad organi che operano nell'ordinamento comunitario nella fase di attuazione dei provvedimenti adottati dalla Commissione e dal Consiglio. Su questo punto, infatti, valgono le stesse considerazioni svolte nel paragrafo precedente.

Già in altra sede (48) ho cercato di precisare che il potere normativo ed amministrativo delle regioni non dovrebbe essere completamente paralizzato a vantaggio degli organi centrali dello Stato allorché si tratta di dare esecuzione a quegli aspetti degli impegni comunitari che consentono l'esercizio di una certa discrezionalità agli organi competenti per la loro attuazione nell'ambito di operatività dei vari ordinamenti statuali (49). Ed in realtà, ogni diversa soluzione provoca una illegittima redistribuzione dei poteri in contrasto con la ripartizione prevista dalla Costituzione specie se si ha presente che interi settori di competenza regionale (ad esempio, l'agricoltura) sono quasi completamente attratti nell'orbita comunitaria.

(48) A questo proposito, è opportuno precisare che si è ritenuto di unire — almeno in questa fase dell'indagine — lo studio dell'incidenza dei limiti comunitari sulle attribuzioni regionali anche se i limiti posti dagli organi statali alle attività regionali si manifestano, almeno normalmente, in forme e con strumenti diversi secondo che si tratti di funzioni normative o amministrative (cfr. su questo punto quanto esposto nei successivi par. 7 e 8). Infatti, i poteri concessi agli organi statali nello svolgimento della particolare attività di attuazione degli impegni internazionali (e, in particolare, degli impegni comunitari) dovrebbero presentare aspetti talmente comuni sia in riferimento alle competenze amministrative sia in riferimento alle competenze normative delle regioni da poterne trattare, almeno in prima approssimazione, congiuntamente.

(49) Mi sia consentito rinviare a quanto ho avuto occasione di precisare nel lavoro, *Regioni a statuto ordinario*, cit., spec. par. 5, cui *adde*, per ulteriori precisazioni ed argomentazioni nello stesso senso, AMATO e BASSANINI, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni di diritto comune*, in *Giur. costit.*, 1971, 459 ss., spec. 470, 480, 488 e 495; MORTATI, *Istituzioni*, cit., Appendice all'VIII ed., 1972, spec. 47-48; ELIA, *Decreto e funzioni internazionali. Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni*, in INEA-Isap, *Agricoltura e regioni*, n. 4, cit., 35 ss.

Né al fine di rendere legittima una eventuale redistribuzione dei poteri a favore degli organi centrali dello Stato nell'attuazione degli impegni comunitari si può far valere la presenza di norme del trattato di Roma e di atti comunitari che attribuiscono poteri agli Stati membri o impongano loro degli obblighi. Tale circostanza, infatti, non implica in alcun modo che di tali poteri e di tali obblighi siano titolari solamente gli organi statali, dal momento che, come ha esattamente rilevato la Corte di giustizia, « la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi (e/o enti) interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati » (50). E neppure si può invocare a favore della competenza esclusiva degli organi centrali dello Stato nell'attuazione degli impegni comunitari la norma costituzionale cui abbiamo fatto cenno nel secondo paragrafo. Invero, come già abbiamo cercato di precisare, essa si limita semplicemente a riconoscere al Parlamento il potere di provvedere all'ordine di esecuzione (o ad atti normativi equivalenti) al fine di introdurre nel nostro ordinamento gli impegni internazionalmente assunti dal nostro paese. Ed in tal modo, così, la norma in esame non conferisce al Parlamento ed agli altri organi centrali dello Stato alcun potere esclusivo di operare l'integrazione normativa e/o l'applicazione amministrativa di quegli aspetti degli impegni internazionali (e specialmente comunitari) che richiedono una ulteriore precisazione legislativa o una applicazione amministrativa, almeno nel caso in cui essi abbiano già un contenuto tale da garantire un minimo di unitarietà nella loro attuazione in tutto l'ordinamento nazionale. Il che è, appunto, ciò che si verifica a proposito delle direttive comunitarie, le quali, come è noto, vincolando sul risultato da raggiungere riservano agli organi, rispettivamente competenti nell'ambito dei vari ordinamenti nazionali, la precisazione delle forme e dei mezzi che dovranno essere discrezionalmente determinati sulla base delle istanze locali per il perseguimento dei risultati e la soddisfazione delle esigenze già unitariamente determinati e garantiti a livello comunitario (51).

(50) Cfr. la sentenza 15 dicembre 1971, in cause 51-54/71, *Foro it.*, 1972, IV, 158.

(51) La bibliografia relativa all'efficacia delle direttive è assai numerosa ed ogni pretesa di completezza può essere difficilmente soddisfatta. Vedi comunque, in proposito, i classici contributi di MOTZO, *Commento all'art. 189*, in *Commentario al trattato C.e.e.*, diretto da QUADRI, MONACO e TRABUCCHI, 1965, III, 1403 ss.; FUSS, *Die Richtlinien des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1965, 378 ss.; SCHATZ, *Zur rechtlichen Bedeutung von art. 189 abs. 3 EWGV für die Rechtsangleichung durch Richtlinien*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1967, 1694 ss.; CONFORTI, *Il problema degli effetti diretti delle decisioni e delle direttive comunitarie ed il terzo colloquio della Federazione internazionale per il diritto europeo*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, 362 ss., e *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1972, 225 ss., cui rinviamo per ulteriori indicazioni bibliografiche.

D'altronde, l'impostazione in esame sembra trovare una diretta conferma anche nello stesso art. 17 della legge finanziaria regionale. Infatti, in tale disposizione non si stabilisce genericamente — secondo la sua iniziale formulazione — che devono essere trasferite alle regioni solamente « le competenze sulle materie attribuite alla loro competenza facendo salve le competenze statali che si ricollegano ad esigenze di interesse nazionale », ma si pone un limite all'impiego dell'interesse nazionale specificando che tale riserva di competenza a favore degli organi centrali dello Stato potrà verificarsi solo se è necessaria « una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali » (52). Pertanto, l'esistenza di un impegno internazionale (e, in particolare, di un impegno comunitario) non dovrebbe costituire un presupposto in presenza del quale è possibile lo spostamento dalla Regione allo Stato delle competenze ad essa spettanti, ma solamente un presupposto per l'esercizio da parte degli organi statali di una attività (di indirizzo e coordinamento) che a sua volta implica la permanenza in capo alle regioni delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 Costituzione (53).

Il che non sembra neppure contraddetto dalla circostanza per cui le norme ed i provvedimenti di attuazione degli impegni comunitari non possono operare se privi del carattere unitario in uno Stato come il nostro poiché « quanto più ampia è la discrezionalità concessa allo Stato (nell'attuazione degli impegni internazionali all'interno del suo ordinamento), tanto più deve essere unitario il criterio discrezionale di attuazione delle direttive affinché l'esecuzione non si dissolva praticamente nel nulla » (54). Infatti, le esigenze di unitarietà espresse dall'art. 5 Cost. non possono essere spinte sino al punto da provocare un vero e proprio annullamento degli equilibri costituzionali nella distribuzione dei poteri normativi ed amministrativi nell'ambito delle strutture organizzative dello Stato (54). Ed in questa prospettiva il progressivo affermarsi di una normativa comunitaria, formulata in modo tale da garantire (già di per sé) l'unitarietà dell'indirizzo ed il coordinamento delle attività riservate alla competenza legislativa delle regioni, non avrebbe dovuto precludere l'esercizio delle attribuzioni di queste

(52) Per un commento critico anche all'attuale e vigente formulazione dell'art. 17 ricordato nel testo, perché ancora troppo lesivo delle competenze regionali descritte e garantite dalla Costituzione, vedi le ampie considerazioni di BASSANINI, *L'attuazione*, cit., spec. 245 ss.

(53) Vedi per analoghe considerazioni BASSANINI, *Dibattito*, cit., spec. 495; e *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, in *Quaderni I.S.A.P.*, 1971, n. 12, 249 ss., spec. 256-257. In senso contrario, CRISAFULLI, *L'attuazione*, cit., spec. 678.

(54) Cfr. MAZZIOTTI, *Studi*, cit., spec. 248-249.

(55) Per ampie considerazioni in questo senso — oltre, naturalmente, gli autori favorevoli a non riconoscere alcuna competenza dello Stato nell'esecuzione degli impegni internazionali relativi a materie riservate alla competenza regionale — vedi LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione*, cit., spec. 1054-1055; PALADIN, *Sulle competenze*, cit., 459-462.

ultime, ma eliminare, se mai, molte delle competenze affidate agli organi centrali dello Stato dall'art. 117 Costituzione.

6. - *L'impostazione accolta dalla Corte costituzionale in tema di attuazione degli impegni comunitari nell'ordinamento italiano su materie a competenza concorrente tra Stato e regione.* — La soluzione ora accennata, anche se autorevolmente accolta da una parte della dottrina (56), non ha trovato eco sia nei decreti delegati relativi al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la cui formulazione più compiuta si trova nella recente sentenza 24 luglio 1972, n. 142 (*Foro it.*, 1972, I, 3345).

In tale occasione, la Corte costituzionale, confermando la prassi relativa al funzionamento delle regioni a statuto speciale (57), ha operato in senso riduttivo delle autonomie regionali previste e garantite dalle norme della Costituzione. Infatti, non si è avuta esitazione a rigettare l'impugnazione proposta da alcune regioni che hanno cercato di far valere l'illegittimità del decreto delegato relativo all'agricoltura, nella parte in cui riserva alla esclusiva competenza statale l'attuazione degli atti comunitari (e, in particolare, dei regolamenti, delle direttive e degli altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole), sulla base del rilievo che la realizzazione degli interventi

(56) Vedi, ad esempio, ELIA, *Decreto e funzioni*, cit., spec. 38-40; MORTATI, *Istituzioni*, cit., *Appendice*, cit., 48; AMATO e BASSANINI, *Dibattito*, cit., spec. 469 e 495; BASSANINI, *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Trasferimento delle funzioni statali alle regioni*, 87-88 dell'estratto; DE VERGOTTINI, *Considerazioni*, cit., 167 ss.; GALLINA, *Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali*, in ISLE, *Regioni e agricoltura*, 1972, 17 ss., spec. 37-40 e TURINI, *Le regioni ed i trattati comunitari sotto il profilo dell'art. 11 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, III, 560 ss., 567 ss.

(57) Da tempo, invero, si è affermata la tendenza ad attribuire agli organi dello Stato non solo la determinazione dei principi fondamentali cui deve uniformarsi la legislazione regionale, ma anche la possibilità di escludere alcuni aspetti della disciplina di materie loro affidate (cfr., per tutti, su questo punto CRISAFULLI, *Le regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 537 ss.; PIRAS, *La Corte costituzionale e le regioni a statuto speciale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla regione*, 1965, 98 ss.; GUARINO, *Stato e regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibid.*, 59 ss., e, da ultimo, BASSANINI, *L'attuazione*, cit., spec. 162 ss.) sulla base del quanto meno discutibile principio, in virtù del quale le norme di attuazione devono ritenersi sempre autorizzate a specificare l'ambito delle materie attribuite dalle norme costituzionali alle regioni (vedi, ad es., BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 1967, 23 ss.; e, da ultimo, TRIMARCHI-BANFI, *Principi fondamentali e potestà legislative delle regioni nella prospettiva attuale*, in *Giur. costit.*, 1971, 925 ss.).

comunitari ricade su materie riservate alle regioni e non può essere sottratta in alcun modo alla loro competenza (58).

Le argomentazioni utilizzate dalla corte per respingere questa impostazione sono assai semplici e traggono il loro fondamento soprattutto da « preoccupazioni di ordine pratico (e politico) » (59). La sentenza in esame, infatti, si limita ad osservare in proposito che « ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della regione che fosse investita dalla competenza dell'attuazione ». Di conseguenza, poiché il nostro sistema non consente l'intervento sostitutivo dello Stato nelle materie affidate alla competenza delle regioni, anche in caso di comportamento illegittimamente omissivo da parte di queste ultime, la corte non ha esitato a riconoscere agli organi statali un autonomo potere che permette loro di realizzare direttamente ed immediatamente l'adeguamento normativo e l'attuazione amministrativa nel nostro ordinamento degli impegni assunti in sede comunitaria.

Effettivamente, il nostro sistema costituzionale non contempla alcun strumento di intervento sostitutivo in materia di competenza regionale concorrente, diversamente da quanto si verifica in altri ordinamenti, anche di tipo federale, in cui al contrario è prevista la c. d. *Bundesexecution* nel caso di conflitti (anche di tipo omissivo) tra potere centrale e potere locale (60). Il che, come è noto, consente agli organi centrali dello Stato federale di sostituirsi agli organi cantonali almeno nell'ipotesi in cui questi ultimi omettano di dare esecuzione, in via legislativa o amministrativa, a disposizioni previste da leggi federali o da impegni internazionali che facciano loro carico di una qualche attività integrativa.

Tale rilievo, senza dubbio esatto, non sembra, comunque, in grado di giustificare una completa « espropriazione » delle materie regionali da parte dello Stato. Infatti, è ben vero che certe espressioni utilizzate negli art. 5 e 114 Cost. consentono di dedurre dal sistema una c. d. *supremacy clause* a favore degli organi centrali dello Stato sugli organi regionali, ma è altrettanto vero che tale prevalenza statale non può essere né generale (ed indiscriminata) per tutti gli interi settori delle materie sottoposte alla disciplina comu-

(58) Vedi per una analisi complessiva delle impugnazioni dei decreti delegati relativi al trasferimento dallo Stato alle regioni delle attribuzioni di competenza regionale, ACCURSO, *I decreti di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1776 ss., spec. 1778, in riferimento all'impugnazione citata nel testo che, come è noto, è stata proposta dalle Regioni Lombardia, Puglia ed Emilia-Romagna.

(59) In questo senso, vedi CRISAFULLI, *L'attuazione*, cit., 678.

(60) Nella letteratura italiana, si sono di recente occupati della c. d. *Bundesexecution*, in riferimento all'ordinamento svizzero, BARTOLE, *Superamento e collaborazione*, cit., spec. 141-142; e, in riferimento all'ordinamento austriaco, CUOCOLO, *Le leggi cornice*, cit., spec. 226, cui rinviamo per le relative indicazioni bibliografiche.

nitaria né preclusiva di ogni forma di partecipazione regionale all'attuazione nel nostro ordinamento delle c. d. politiche comunitarie.

D'altro canto, il sistema costituzionale italiano non solo è provvisto di strumenti per far valere l'illegittimità di eventuali comportamenti degli organi regionali in contrasto con gli impegni comunitari, ma non è neppure privo di mezzi per far valere l'illegittimità dell'eventuale comportamento omissivo degli organi regionali nell'attuazione degli atti adottati a livello comunitario (61). Invero, anche nelle circostanze da ultimo indicate, a parte il potere concesso al Governo di chiedere lo scioglimento del consiglio regionale che si rifiuti di dare esecuzione alle disposizioni comunitarie, è pur sempre possibile far valere innanzi alla Corte costituzionale il conflitto di attribuzioni tra regione e Governo. E cioè, quest'ultimo, come "organo preposto alla direzione delle relazioni internazionali (e, in particolare, a rappresentare gli interessi nazionali in sede comunitaria) può considerarsi leso nelle sue attribuzioni ove le regioni non forniscano una concreta attuazione (integrandone, eventualmente, il contenuto) degli impegni assunti dal Governo in sede comunitaria (62).

7. - Poteri normativi statali o poteri normativi regionali nell'attuazione degli impegni comunitari. — In breve, anche a voler accogliere l'impostazione da cui è mossa la Corte costituzionale nella sentenza ora ricordata — in cui si è avvertita, soprattutto, l'esigenza di riservare allo Stato « poteri decisivi » (63) nell'attuazione degli impegni comunitari per non favorire soluzioni che ne possano coinvolgere la responsabilità nei confronti degli organi comunitari

(61) Cfr. da ultimo e per tutti, in merito alla possibilità di far valere l'illegittimità costituzionale dell'omissione operata dagli organi regionali (se pur con esclusivo riguardo alle ipotesi di non attuazione di un nuovo principio immesso nella legislazione dello Stato per adeguarsi al quale gli organi regionali sono vincolati a dettare certe disposizioni normative), CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni*, cit., spec. 671. Più in generale, per un accenno a favore del sindacato di costituzionalità dell'illegittima omissione di atti normativi, vedi nella giurisprudenza costituzionale la sentenza 30 marzo 1971, n. 62 (*Foro it.*, 1971, I, 817).

(62) Naturalmente, quanto abbiamo accennato nel testo presuppone, ai fini della disciplina del conflitto di attribuzioni, l'accoglimento di una nozione di « invasione di competenza » tale da includere anche l'esercizio (o il non esercizio) illegittimo di un potere da parte di un organo o di un ente che sia tale da ledere le attribuzioni di un altro organo o di un altro ente e non solamente la c. d. *vindicatio potestatis* (e cioè, l'ipotesi in cui un organo e/o un ente si arroghi le attribuzioni di un altro organo e/o ente). Nel senso indicato, argomentando dall'art. 134 Cost. e nonostante le perplessità testuali dell'art. 39 legge 11 marzo 1953 n. 87, vedi MORTATI, *Istituzioni*, cit., II, 1086-1087; ELIA, *Dal conflitto di attuazione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.; CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale: la Corte costituzionale*, 1967, 177 ss.; SORRENTINO, *Brevi note in merito a un conflitto regionale a carattere omissivo*, in *Giur. cost.*, 1968, 1392 ss., spec. 1395; e *Corte costituzionale*, cit., spec. 69-70; BASSANINI, *I decreti*, cit., 73, dell'estratto.

(63) Su questo punto cfr. le chiare affermazioni di CRISAFULLI, *L'attuazione*, cit., spec. 678-679.

e degli altri Stati contraenti del trattato di Roma (64), non si può non tenere in alcun conto della tutela costituzionalmente garantita delle attribuzioni e degli interessi delle regioni. Il che deve necessariamente operare attraverso l'impiego di forme e modi diversi secondo che si tratti di attuazione normativa (di integrazione) degli impegni comunitari, oppure, di loro semplice realizzazione a livello amministrativo.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attuazione nell'ordinamento italiano degli atti comunitari che esigono una ulteriore fase di integrazione normativa (65), l'eventuale riconoscimento agli organi statali dei poteri a tal fine necessari non implica che l'esercizio di questa attività sia completamente preclusa agli organi legislativi regionali. Infatti, l'eventuale riconoscimento agli organi statali dei poteri necessari per rendere operativi nell'ordinamento italiano gli atti delle Comunità europee che implicano una integrazione normativa può essere giustificato soltanto come momento necessario del nostro sistema costituzionale rivolto ad impedire eventuali inadempiimenti internazionali dello Stato e, non già, ad espropriare interi settori di materie affidati alla competenza regionale dall'art. 117 Costituzione (66).

In questa prospettiva, non può essere negato agli organi re-

(64) La responsabilità dello Stato per attività poste in essere in violazione di impegni internazionali da parte dei suoi organi e/o enti territoriali è stata di recente riaffermata da ACO, *Terzo rapporto sulla responsabilità degli Stati presentato alla XXIII sessione della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, 1972, spec. 318 ss.; 374-375, ed ivi ampie indicazioni bibliografiche (specialmente alla nota 349) relative alla posizione della dottrina e della prassi sul punto accennato nel testo.

(65) In realtà, l'intervento normativo degli organi a tal fine preposti negli ordinamenti nazionali è necessario solamente nel caso in cui gli atti comunitari siano formulati in modo da non consentirne la immediata operatività nei rapporti interindividuali. Operatività altrimenti garantita dall'art. 189 del trattato di Roma e dai relativi atti legislativi con cui gli Stati membri si sono adeguati alle disposizioni previste in tale accordo. Anche se su questo punto le opinioni dottrinali non sono del tutto concordi (cfr., ad esempio, BERNARDINI, *Pretesi spostamenti delle competenze costituzionali di organi italiani in ordine all'adattamento al diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1965, 428 ss.; e *Regolamento comunitario e legge statale*, *id.*, 1969, 231 ss.) non sembra, infatti, realisticamente contestabile che gli atti comunitari possano creare direttamente ed immediatamente situazioni giuridiche perfette a favore di individui ed imprese (per tutti, su questo punto, TOSATO, *I regolamenti delle Comunità europee*, 1966, spec. 318 ss.; BISCOTTINI, *Considerazioni sulla rilevanza degli atti comunitari nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1969, 597 ss.; MONACO, *Diritto comunitario e diritto interno*, 1967, 161 ss.; SORRENTINO, *Corte costituzionale*, *cit.*, 95 ss.; MATTIONI, *La rilevanza degli atti comunitari nell'ordinamento italiano*, 1971, spec. 274 ss.; e, da ultimo, se pur in una particolare prospettiva, GAUDENZII, *La C.e.e. ente di governo*, 1972).

(66) Per una accentuazione di questo aspetto, cfr. da ultimo le considerazioni di CRISAFULLI, *L'attuazione*, *cit.*, spec. 678-679.

gionali il potere di completare, nei limiti delle loro competenze ed autonomamente dalle determinazioni degli organi centrali dello Stato, gli aspetti normativi delle disposizioni comunitarie in fine di renderle operative nel loro ambito territoriale. Pertanto, se esiste una legislazione statale rivolta allo stesso fine, per un verso, essa costituirà un limite alla concorrente legislazione regionale soltanto nella misura in cui determini ulteriori principi di indirizzo e coordinamento delle competenze regionali (che si affiancano a quelli direttamente previsti nelle disposizioni comunitarie) e, per altro verso, tale attività legislativa statale avrà piena efficacia operativa solamente in quelle regioni che non intendano stabilire una autonoma integrazione normativa degli atti comunitari in concorrenza con gli organi statali o, comunque, omettano di provvedere al riguardo.

D'altro canto, che la soluzione ora avanzata sia conforme al nostro sistema, analizzato anche nella prospettiva accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza 24 luglio 1972, n. 142, può ricavarsi agevolmente da una ulteriore considerazione. In realtà, ogni diversa impostazione del problema in esame, e cioè ogni impostazione che ammettesse, in presenza di un impegno comunitario, la completa espropriazione dei poteri legislativi delle regioni, favorirebbe il verificarsi di situazioni di completa paralisi in interi settori affidati dalla Costituzione alla competenza regionale. Si pensi, ad esempio, al caso in cui, nonostante l'esistenza di una direttiva comunitaria che richieda per il suo concreto operare una ulteriore integrazione normativa da parte degli organi nazionali a tal fine competenti, gli organi statali difettino di intervenire legislativamente. In questa ipotesi, che certamente non può considerarsi di scuola se si hanno a mente i frequenti ritardi degli organi statali italiani nell'adempimento degli impegni comunitari, le regioni si troverebbero nell'ingrata posizione di non poter legiferare al riguardo e di non poter far valere alcuno strumento giuridico nei confronti dell'illegittima omissione operata dagli organi statali. Infatti, secondo l'impostazione in esame, da un lato, la potestà normativa regionale sarebbe senz'altro paralizzata dalla stessa esistenza di un impegno comunitario e, dall'altro, le regioni non potrebbero invocare alcuna « invasione di competenza » (pur sempre necessaria per far valere il conflitto di attribuzioni) operata dagli organi statali attraverso l'illegittima omissione dell'integrazione normativa delle direttive (o dei regolamenti) comunitari proprio perché è esclusa ogni loro competenza al riguardo. Il che appare palesemente in contrasto non solo con gli equilibri costituzionali del nostro sistema, ma anche con le più elementari esigenze di un suo coerente funzionamento.

In conclusione, l'attuazione nell'ordinamento italiano di impegni comunitari che esigono una ulteriore fase di integrazione normativa non è preclusa agli organi regionali anche se, al fine di impedire il sorgere di una eventuale responsabilità internazionale, tale attività può essere svolta anche dagli organi statali sia al fine di meglio precisare le esigenze di unitarietà di funzionamento (fissando

i principi fondamentali del nostro sistema (67), sia al fine di consentire la concreta operatività della normativa comunitaria in quelle regioni che non hanno autonomamente provveduto in tal senso.

— 8: - *Poteri dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione regionale nell'applicazione dei provvedimenti comunitari: prospettive di sviluppo.* — Come abbiamo accennato, anche per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato e regioni nell'applicazione dei provvedimenti comunitari, la più volte citata sentenza della Corte costituzionale del 24 luglio 1972, n. 142 ha operato in senso riduttivo delle competenze regionali. In questa decisione, infatti, si è riconosciuta la legittimità del decreto delegato in materia di agricoltura che riserva agli organi dell'amministrazione centrale dello Stato l'esercizio di tutti i poteri relativi all'applicazione nell'ordinamento italiano degli atti comunitari ed in special modo dei provvedimenti sulle attività di incentivazione, sostegno e riforma delle imprese agricole, sulla gestione dei contributi F.e.o.g.a. oltretutto sugli interventi nel mercato e nel settore della trasformazione dei prodotti agricoli.

Le critiche a tale impostazione sono note e non è il caso di riformularle in questa sede (68).

(67) Anzi, sotto questo profilo, sarebbe quanto mai auspicabile un intervento legislativo a livello statale per consentire al Governo di segnalare ai consigli regionali interessati, da un lato, le disposizioni di legge regionale che dovrebbero essere modificate in conformità agli impegni comunitari e, dall'altro, i principi fondamentali ai le regioni dovrebbero ispirarsi nell'integrazione normativa degli atti comunitari.

(68) Vedi, per tutti, a favore di soluzioni alternative a quelle accolte in materia di agricoltura, i contributi di AMATO, BASSANINI, ELIA, *Dibattito*, cit., 459 ss.; BASSANINI, *Riforma regionale*, cit.; e *I decreti sul trasferimento*, cit., 9 ss. dell'estratto e, specialmente, CALANDRA, *L'« iter » formativo e la discussione nella Commissione Oliva*, in INEA-ISAP, *Agricoltura e regioni*, n. 4, cit., 25 ss.; S. CASSESE, *Le regioni nel governo dell'agricoltura*, id., n. 2, 39 ss., cui rinviamo per ampie indicazioni bibliografiche (specialmente alle note 21 e 22) attraverso le quali è assai agevole ricostruire il quadro delle posizioni politiche assunte dai vari partiti sul problema dell'agricoltura nella prospettiva regionale. In particolare, sui rapporti Stato-regioni in riferimento all'attuazione amministrativa delle politiche comunitarie, cfr. DE VERGOTTINI, *Potere regionale, potere statale e impieghi comunitari*, in *Il Mulino*, 1970, n. 212, 489 ss.; GIANNINI, *Un giudizio sul decreto*, in *Agricoltura e regioni*, n. 4, cit., spec. 33; E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni e norme comunitarie*, cit., 518 ss.; UGOLINI, *L'Europa, le regioni ed il ministero dell'agricoltura*, in *Esperienze amministrative*, 1971, n. 2, 43 ss.; MORTATI, *Istituzioni*, cit., Appendice, cit., spec. 48; DELL'ACQUA, *Regolamentazione del credito agrario e poteri delle regioni a statuto ordinario*, in *Atti* (in corso di pubblicazione) *delle seconde giornate europee di Perugia*, 2-3 dicembre 1972, 11 del testo ciclostilato; ELIA, *Decreto e funzioni internazionali*, cit., 35 ss. Quest'ultimo autore, specialmente, evidenzia in modo assai acuto (ed apertamente critico della soluzione accolta dal decreto delegato in materia di applicazione dei provvedimenti comunitari) che « dalla (pur ammessa) compressione del potere normativo della regione non *sequitur* corrispondente compressione del potere amministrativo » loro affidato dalla Costituzione.

Peraltro, anche senza condividere l'approccio accolto dalla Corte costituzionale, non si può negare che un certo accentramento di funzioni negli organi statali è assolutamente necessario per garantire una uniformità ed un coordinamento di interventi nei settori ora indicati. E d'altro canto, anche ponendosi nella stessa prospettiva della Corte costituzionale, non si può negare che vi sia una reale esigenza di determinare compiti e funzioni regionali in riferimento a materie di interesse comunitario. Tanto è vero che la stessa Corte costituzionale ha tentato di restituire alle regioni quanto affidava, in via di principio, agli organi centrali dello Stato auspicando un ampio impiego, da parte di questi ultimi dell'istituto della delegazione nell'esercizio dei poteri amministrativi loro riservati.

A mio avviso, pertanto, la necessità della collaborazione regionale con gli organi centrali dello Stato nell'applicazione degli atti comunitari non può essere discussa. Non solo, ma essa deve essere realizzata attraverso forme che consentano una reale partecipazione delle regioni all'esercizio delle relative funzioni amministrative (69). Il che implica necessariamente non soltanto una riorganizzazione dei dicasteri cui sono attribuite materie di competenza regionale, ma anche un completo riordinamento degli enti nazionali operanti in tali settori.

L'esempio maggiormente indicativo è proprio offerto dal settore agricolo. Infatti, non sembra possibile realizzare un'effettiva partecipazione delle regioni all'applicazione dei provvedimenti comunitari senza una completa riforma dell'A.i.m.a. (Azienda italiana per gli interventi nel mercato agricolo) (70), cui, come è noto, sono attualmente affidate funzioni talmente esorbitanti (e non del tutto coordinate) da suscitare seri dubbi, già per questo motivo, sull'idoneità della sua struttura attuale a realizzare tutte le molteplici attribuzioni affidatele (71). E, naturalmente, nella riforma di questo

(69) Una ampia gamma di forme di collaborazione tra Stato e regione che garantiscano, da un lato, la supremazia dello Stato sulle regioni e, dall'altro, un reale spazio operativo a queste ultime è offerto da BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., 85 ss., spec. 125 ss. e 174-184.

(70) Vedi, in generale, sulle attribuzioni dell'A.i.m.a., SELVAGGI, *La collaboration entre Etats et Communauté dans la mise en application du Traité en matière agricole*, in *Gemeinschaftsrecht und Nationalrecht*, band 13, *Kölner Schriften zum Europarecht*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1971, 1/5, spec. 16-17; E. ROMAGNOLI, *Programmazione regionale*, cit., spec. 825 ss. e CHIRICO, *Normazione ed organizzazione amministrativa*, in *Regione e agricoltura*, ISLE cit., 63 ss., spec. 85 ss.

(71) Cfr. in questo senso, da ultimo, DELL'ACQUA, *Regolamentazione*, cit., spec. 15 del testo ciclostilato, ove si rileva, tra l'altro, che, mentre l'A.i.m.a. non ha i poteri che avrebbe potuto pretendere per una più efficace esplicazione delle sue funzioni, « al contempo le sono state conferite competenze che meglio avrebbero potuto trovare attuazione ad opera dell'organizzazione periferica del ministero dell'agricoltura ». Analogamente, ma in forma più attenuata, vedi E. ROMAGNOLI, *Programmazione regionale*, cit., spec. 826-827.

ente (72), si dovrà provvedere, anzitutto, a garantirne una vasta articolazione periferica (per la cui soddisfazione non è certo sufficiente il potere attualmente esistente di avvalersi di organi periferici dell'amministrazione dello Stato in materia di accertamenti tecnici) dalla quale non potrà alcun modo essere esclusa la presenza regionale. Inoltre, determinate attribuzioni, che attualmente spettano all'A.i.m.a. (ad esempio, a proposito delle attività di incentivazione e promozione oltretutto dell'erogazione di indennità compensative o di giacenza), dovrebbero essere direttamente affidate alla competenza delle regioni; o, quanto meno, a voler accogliere il suggerimento della Corte costituzionale, alcune attribuzioni attualmente affidate all'A.i.m.a. dovrebbero essere ritrasferite al ministero dell'agricoltura, che, a sua volta, dovrebbe poi delegarle alle regioni mantenendo, così, il potere di intervento sostitutivo (73). Infine, non si potrà prescindere dal consentire contatti diretti tra regioni ed A.i.m.a. per quelle funzioni che resteranno affidate a tale ente. Infatti, solo una immediatezza di rapporti tra regioni ed A.i.m.a. consentirà una maggiore efficienza in taluni dei suoi interventi specialmente in occasione di crisi economiche e di settore i cui sintomi ed i cui rimedi possono essere percepiti con maggiore intensità proprio dagli organi regionali.

Alle considerazioni ora accennate, d'altronde, non pare si possa, in alcun modo, opporre che è la stessa normativa comunitaria ad esigere che la sua applicazione avvenga soltanto attraverso l'attività degli organi delle amministrazioni centrali degli Stati membri (o enti parastatali) (74). Invero, come ha esattamente ribadito la giurisprudenza comunitaria, il fatto che in virtù del sistema previsto nel trattato di Roma e dei provvedimenti in base ad esso adottati siano indicati solamente gli Stati membri come gli unici enti tenuti a garantirne l'applicazione non esclude che questi ultimi pos-

(72) Naturalmente, tale riordinamento delle strutture e delle funzioni dell'A.i.m.a. potrà avvenire solamente con legge statale. Infatti, la Corte costituzionale ha confermato la legittimità della tendenza che ha inteso restringere la delega conferita al Governo (in tema di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative) a quelle sole attività esercitate da organi di amministrazione diretta dello Stato con esclusione delle attribuzioni svolte da enti a carattere nazionale o interregionale. A favore di questa soluzione, CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni*, cit., spec. 674-675; in senso contrario, BASSANINI, *Riforma regionale*, cit., spec. 253 ss.; e I decreti, cit., spec. 93 dell'estratto.

(73) In senso favorevole ad una ampia utilizzazione dell'istituto della delega, dallo Stato alle regioni, in materia comunitaria si era già espresso ROSSI-DORIA, *Agricoltura e regioni*, Relazione al Convegno di Grottaferrata, 2 luglio 1970, spec. 50. In senso dubitativo, in quanto l'istituto della delega sarebbe incompatibile con le esigenze di un corretto funzionamento del sistema comunitario, si è, invece, espresso E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni*, cit., spec. 542. Da ultimo, a favore della delega di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni con specifico riferimento alla materia disciplinata dal diritto comunitario, vedi CRISAFULLI, *L'attuazione*, cit., spec. 679.

(74) In questo senso, invece, E. ROMAGNOLI, *Stato, regioni*, cit., 541; NATALI, *Discussione del decreto delegato*, cit., spec. 86.

sano determinare, autonomamente, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, gli organi e/o gli enti competenti ad adottare le varie misure amministrative a tal fine necessarie (75). In questa prospettiva, pertanto, lo stesso sistema comunitario non solo non preclude, ma espressamente consente che la distribuzione delle attività affidate agli Stati membri debba avvenire nell'assoluto rispetto degli equilibri costituzionali previsti e garantiti dai rispettivi sistemi costituzionali.

(75) Cfr., da ultimo, la sentenza della Corte di giustizia 15 dicembre 1971, cit., ove si afferma espressamente che « qualora il trattato o i regolamenti attribuiscono poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto comunitario, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possano essere affidati a determinati organi (e/o enti) interni dei singoli Stati dipende unicamente dal sistema costituzionale di questi ultimi ». Nello stesso senso, in dottrina, ELIA, *Decreto e funzioni*, cit., spec. 35-36.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

S C H E M A D I R E L A Z I O N E

del

Prof. LUIGI CONDORELLI

LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E LA COMPETENZA STATALE
IN MATERIA DI RAPPORTI INTERNAZIONALI

LUIGI CONDORELLI

Schema della relazione su: LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
E LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI RAPPORTI INTERNAZIONALI

1. Premessa: necessità di apprezzare, anzitutto, la consistenza della riserva a favore dello Stato in tema di rapporti internazionali sancita con riguardo alle materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario; intenzione di verificarne quindi l'effettiva incidenza sulle competenze regionali, per poi passare a qualche considerazione critica ed alla prospettazione di alcuni spunti ricostruttivi.
2. La consistenza della riserva relativa ai rapporti internazionali: esame degli elementi rilevanti (decreti di trasferimento, sentenze della Corte costituzionale, etc.) e ricostruzione del concetto di "rapporti internazionali", quale è stato inteso dal legislatore. Individuazione dei tre nuclei compresi nella riserva, e costituiti:
 - a) dai rapporti internazionali in senso stretto, cioè intercorrenti tra soggetti internazionali e disciplinati dal diritto internazionale;
 - b) dall'attuazione interna delle norme internazionali o di derivazione internazionale;
 - c) dalle attività di "rilievo" (o portata, o respiro) internazionale. *→ da ciò proprie delle R. ma che si compet. solo rapporti c/ l'estero es. fine interna.*
3. L'incidenza della riserva sulle competenze regionali: la riserva in ordine ai rapporti internazionali come stru-

mento di recupero delle competenze trasferite, mediante lo svuotamento delle materie affidate alle Regioni.

4. Spunti relativi alle soluzioni che si sarebbero potute immaginare, in funzione della loro attitudine ad evitare il totale sacrificio del principio autonomistico, senza incrinare il principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica: a) In tema di rapporti internazionali in senso stretto: spazi per la partecipazione delle Regioni alla scelta degli obiettivi da raggiungere mediante l'azione di relazione internazionale.
5. Segue: b) In tema di attuazione di norme internazionali o di derivazione internazionale. Critica dell'opinione della Corte costituzionale (sent. n. 142 del 1972).

I trattati internazionali contenenti normative di principio incidenti su materie trasferite e la ripartizione interna delle competenze in ordine alla loro attuazione: competenza dello Stato per l'ordine d'esecuzione, competenza delle Regioni per la susseguente attività legislativa e per l'attuazione amministrativa.

I trattati internazionali contenenti normative di dettaglio incidenti su materie trasferite e la ripartizione interna delle competenze in ordine alla loro attuazione: l'ordine d'esecuzione allo Stato, ma mediante l'impiego del tipo di atto necessario - in base ai principi costituzionali - per stabilire norme di dettaglio in materie di competenza regionale; l'ulteriore attività normativa (per cui dovessero residuare spazi) e l'attuazione amministrativa alle Regioni.

6. Segue: c) Le attività di "rilievo" internazionale. Insistenza di esigenze internazionali in materia, e conseguente necessità di giustificare o criticare la relativa riserva con argomenti estranei all'oggetto della relazione.
7. Considerazioni conclusive: il diritto internazionale come strumento impiegato dagli esecutivi nazionali nell'ambito di una strategia di recupero delle competenze che le Costituzioni democratiche riservano ad altri organi od enti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

~~(S)~~ (5)



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del prof. Paolo FOIS

"LE REGIONI ED IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE
A LIVELLO COMUNITARIO"

LE REGIONI ED IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE A LIVELLO COMUNITARIO

Sommario: I. La nozione di "politica regionale" secondo la CEE e l'esclusione delle Regioni dal processo di coordinamento delle politiche economiche. 2. Individuazione di una diversità di indirizzo esistente, sotto il profilo qui considerato, tra la normativa comunitaria e gli Statuti di altri enti internazionali. 3. La partecipazione delle Regioni ai lavori di coordinamento sul piano comunitario: sua piena ammissibilità dal punto di vista giuridico. 4. Segue. In particolare, rivendicazione dell'opportunità di un mutamento di indirizzo nell'attuale fase evolutiva del sistema comunitario.

I. Uno dei rilievi che possono muoversi al modo in cui la politica regionale è stata finora concepita in seno alla CEE è che la definizione di tale politica è stata costantemente vista come un compito rientrante esclusivamente nella competenza della Comunità e degli Stati membri, l'una e gli altri investiti del potere di stabilire, di comune accordo, una linea di azione unitaria in campo regionale. Del tutto ignorate risultano, in questa fase, le Regioni, intese, alla stregua dell'ordinamento italiano, come enti a rilievo costituzionale titolari di competenze proprie in settori sui quali le scelte operate in sede CEE vengono ad incidere. Negli atti comunitari, della realtà regionale si tratta infatti facendo quasi esclusivo riferimento alle aree "meno favorite" della Comunità, il cui sviluppo si vorrebbe appunto promuovere mediante interventi coordinati a livello nazionale ed europeo.

Una volta che si concepisca il settore della politica regionale come una materia in cui alla "responsabilità" degli Stati membri si affianca soltanto quella della Comunità (1), non desta sorpresa il fatto che il coordinamento di tali politiche sia considerato un problema da risolversi mediante contatti fra Comunità e Stati membri, senza la partecipazione, a qualsiasi titolo, di altri interlocutori. I proposti "mezzi di azione della Comunità in materia di sviluppo regionale" (2) e la composizione degli organismi

specificamente destinati a favorire, nel quadro di una programmazione a livello comunitario, il coordinamento delle politiche regionali costituiscono, qualora ve ne fosse bisogno, una chiara conferma di un tale indirizzo.

Esemplare è il caso del "Comitato permanente per lo sviluppo regionale", organo tecnico avente funzioni consultive, nel cui ambito dovrebbero (3) in particolare essere discussi i programmi generali di politica regionale elaborati dagli Stati membri ed i "piani di sviluppo" regionali (4), in vista della concessione di aiuti finanziari da parte della Comunità. E' previsto che tale Comitato sia "formato da rappresentanti degli Stati membri" e "presieduto da un membro della Commissione o dal suo rappresentante". La Banca europea per gli investimenti vi designerebbe un osservatore (5). I piani di sviluppo in parola vanno presentati dallo Stato membro alla Commissione, eventualmente dopo che quest'ultima abbia raccomandato allo Stato medesimo l'elaborazione del piano (6).

Queste sia pur sommarie indicazioni appaiono quanto mai eloquenti. Stando alla normativa comunitaria già in vigore o in via di elaborazione, le Regioni italiane resterebbero sostanzialmente tagliate fuori, anche a livello di organi consultivi o sussidiari, ⁽⁷⁾dalla fase di concertazione di quelle azioni che si intende intraprendere per il raggiungimento dell'obiettivo consacrato dall'art. 2 del Trattato: promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità". Riferito alla speciale posizione dell'Italia, riconosciuta nel "Protocollo" ad essa relativo, detto obiettivo ha delle implicazioni del tutto particolari, comportando l'eliminazione degli "squilibri strutturali" della nostra economia e la soluzione del problema del Mezzogiorno. (8). Ora, da quanto precede è dato inferire che, secondo la logica della CEE, neppure le Regioni meridionali avrebbero titolo per intervenire nelle sedi comunitarie in cui si tratta della soluzione di un problema intorno al quale dovrebbe ruotare, per così dire, l'intera gamma delle loro azioni.

2. Quello del Comitato permanente per lo sviluppo regionale costituisce, considerate le sue funzioni nel campo di cui si discorre, il caso limite di una tendenza consistente nell'ignorare sistematicamente l'Ente-Regione in tutte le fasi del coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario. Ma, tutto sommato, non vi sono particolari motivi per restare sorpresi della prevista composizione di tale Comitato. Se ben si osserva, infatti, tutti gli organismi finora creati dal Consiglio dei ministri della CEE per favorire, generalmente attraverso un lavoro preparatorio o la formulazione di pareri, il processo di coordinamento, risultano di regola composti da rappresentanti dei Governi e delle istituzioni della Comunità (in pratica, della Commissione). Conviene ricordare, tra quei Comitati le cui deliberazioni sono suscettibili di incidere maggiormente sulle questioni di politica regionale: il Comitato per la politica di congiuntura (decisione del 9 marzo 1960), composto da tre rappresentanti della Commissione e da tre rappresentanti per ogni Stato membro, oltre al Presidente del Comitato monetario, che vi partecipa "di diritto"; il Comitato di politica economica a medio termine (decisione del 15 aprile 1964), i cui membri sono nominati dagli Stati membri e dalla Commissione; il Comitato di politica di bilancio (decisione dell'8 maggio 1964), parimenti composto da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione.

Se si sottolinea questo aspetto, non è -sia ben chiaro- allo scopo di far rilevare l'inesistenza di norme che contemplino la partecipazione delle Regioni all'attività di Comitati del genere. Tra l'altro, non potrebbe certo trascurarsi il fatto che, alla data di creazione dei medesimi, le nostre Regioni a statuto ordinario non erano state ancora istituite. Sta di fatto, però, che la normativa in esame, facendo riferimento soltanto ai "rappresentanti degli Stati membri" e non prevedendo espressamente la possibilità che una delegazione nazionale includa nel suo ambito esponenti di diversa estrazione politica, ha favorito, nella pratica, la tendenza dei Governi a nominare per lo più soltanto persone "gradite", e di quello italiano in particolare ad ignorare il problema, tipico di un ordinamento decentra-

to come il nostro, della rappresentanza degli interessi regionali.

Così stando le cose, il punto da porre in risalto è che l'indirizzo in questione, nella misura in cui sia espressione di un preciso disegno volto a far dipendere tutte le scelte di politica economica a livello comunitario unicamente dalla raggiunta intesa tra i Governi degli Stati membri e le istituzioni della CEE, non trova alcuna convincente giustificazione nelle norme di diritto internazionale e nella prassi generalmente seguita nell'ambito delle organizzazioni internazionali. In altri termini, nessun motivo di carattere giuridico si oppone ad associare nel modo più appropriato le Regioni ai lavori dei vari Comitati aventi specifiche competenze nel campo della politica regionale, e ciò a prescindere dal fatto che la partecipazione delle medesime formi oggetto di un'esplicita previsione nella normativa comunitaria, oppure che i singoli Stati membri siano lasciati liberi di dare alla propria delegazione la composizione ritenuta più adatta a dibattere i problemi riguardanti tale politica.

Iniziamo col vedere alcune delle soluzioni accolte, circa la composizione dei diversi organi, anche di quelli tecnici e sussidiari, negli Statuti degli enti internazionali: quelle soluzioni, più precisamente, dalle quali è dato ricavare utili indicazioni ai fini di un'eventuale partecipazione delle Regioni ai lavori aventi attinenza con i temi della politica regionale. È il caso di ricordare, in primo luogo, l'art. 18 dello Statuto delle Nazioni Unite, ai sensi del quale "ogni membro non ha più di cinque rappresentanti in seno all'Assemblea generale". Disposizioni del genere di quella ora riportata, inserita nella Carta allo scopo di rendere possibile la formulazione, in seno alla stessa delegazione nazionale, di tesi non necessariamente coincidenti con quella governativa, ricorrono di frequente negli atti istitutivi di organizzazioni internazionali. Tra gli altri, sono da menzionare: l'art. II dello Statuto dell'Assemblea mondiale della Sanità (I2), l'art. 2 dello Statuto del Consiglio Nordico (I3), l'art. VI, par. 2, dello Statuto per il reciproco aiuto economico (COMECON) (I4). Indicazioni so-

stanzialmente simili possono trarsi dallo Statuto dell'OIL. E' nota la composizione della Conferenza Generale di questa organizzazione: ogni membro nomina quattro rappresentanti, di cui "deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres".

Rispondente a scopi in parte diversi, ma non per questo meno interessante ai nostri fini, è l'espedito consistente nel prevedere la nomina di "consiglieri tecnici", che possono partecipare alle riunioni ma non hanno diritto di voto (v. ad es. l'art. 48, lett. b., della Convenzione istitutiva dell'ICAO), ovvero nel contemplare la presenza di osservatori (formula, quest'ultima, da tenersi in particolare considerazione, dal momento che la presenza di osservatori è già prevista, ma con riferimento alla sola BEI, dal già citato (I5) art. 8 della proposta della Commissione del 17 ottobre 1969, riguardante appunto il Comitato permanente per lo sviluppo regionale.

Conviene infine ricordare quanto stabilito dall'art. VII dello Statuto dell'UNESCO. L'interesse di quest'articolo nel presente contesto consiste soprattutto nel fatto che nell'atto istitutivo di un ente internazionale è stata espressamente riconosciuta l'utilità, ai fini del buon andamento dei lavori dell'organizzazione, della costituzione a livello nazionale di commissioni od organismi che svolgono "un rôle consultatif auprès de leur délégation nationale" alla Conferenza dell'UNESCO. Pur non trattandosi di una formula pienamente soddisfacente sotto tutti gli aspetti, la sua utilizzazione nell'ambito della CEE significherebbe sempre un progresso rispetto alla situazione in precedenza denunciata, dal momento che in tal modo verrebbe a prevedersi, e ad auspicarsi, che consultazioni abbiano luogo a livello nazionale prima che lo Stato membro assuma determinati impegni in sede comunitaria.

3. Accertato, sulla base delle indicazioni desumibili dagli Statuti di alcuni enti internazionali, che non sempre le persone che siedono negli organi

composti dagli Stati membri si identificano con i delegati governativi, resta da considerare se l'auspicata partecipazione delle Regioni alle scelte di politica economica su scala comunitaria -o, più precisamente, a quelle che maggiormente interferiscono con le materie di loro competenza- trovi ostacoli nei principi del diritto internazionale ovvero in norme di natura pattizia.

Relativamente al primo punto, è più che naturale che vengano alla mente le affermazioni di quegli autori secondo cui l'Ente-Regione, non avendo la qualità di soggetto di diritto internazionale, è sprovvisto di qualsiasi competenza in una materia, quella degli "affari esteri", che rientra interamente nella sfera di attribuzioni dello Stato (I6). In sé e per sé considerata, questa tesi sembrerebbe per la verità militare a favore dell'indirizzo seguito in sede CEE per quanto attiene al coordinamento delle politiche economiche. Se ben si osserva, però, le cose stanno in termini alquanto diversi. Di particolare rilievo ci pare la circostanza che tanto l'orientamento dottrinale in questione quanto le sentenze della Corte costituzionale alle quali gli autori fanno riferimento (I7) considerino, in realtà, un'ipotesi ben determinata: quella, per intenderci, dell'esecuzione degli obblighi internazionali che lo Stato abbia assunto in materie la cui disciplina rientra nell'ambito delle competenze regionali. Ora, è appunto nel prospettare una certa soluzione a tale problema -una soluzione stando alla quale la competenza ad emanare le norme di esecuzione degli obblighi internazionali compete al legislatore statale- che la dottrina prevalente enuncia il principio della competenza esclusiva dello Stato nel campo internazionale. Ed è parimenti con riferimento all'ipotesi in parola che si illustrano gli argomenti sui quali la soluzione ora richiamata si fonderebbe: da un lato, l'unitarietà del nostro ordinamento giuridico; dall'altro, l'esigenza di evitare che troppo di frequente lo Stato italiano incorra in responsabilità internazionali per fatto delle Regioni, per avere le stesse emanato norme in contrasto con gli obblighi assunti dallo Stato, ovvero o messo di porre in essere le norme di adeguamento necessarie.

Sulla scorta di queste precisazioni, si tratta di vedere se, ed eventualmente entro quali limiti, le affermazioni sopra ricordate siano da ritenersi valide anche nel nostro contesto. E' chiaro, anzitutto, che il problema dell'esecuzione degli obblighi internazionali esula dall'ipotesi qui in esame (I8), dal momento che si verte in tema di procedimenti di formazione di quelle norme comunitarie dalle quali siffatti obblighi potranno discendere. In tali condizioni, non vi sarebbe qui ragione di temere che possa sorgere alcun inconveniente di carattere pratico consistente nella frequente imputazione allo Stato di atti illeciti internazionali. Non sarebbe cioè sostenibile che il fatto di associare le Regioni a quegli organismi in cui viene discussa a livello comunitario la politica economica da perseguire sia, di per sè, suscettibile di dar luogo ad una responsabilità internazionale dello Stato italiano (I9).

Diremmo anzi che è proprio il contrario che si verifica. Quando infatti determinate decisioni vengono concordate in sede CEE senza alcuna partecipazione delle Regioni o addirittura contro gli interessi delle medesime, è inevitabile che le norme comunitarie in cui tali decisioni si concretano nascano senza quel "coefficiente di spontaneità di osservanza" (20) da parte regionale che avrebbe invece caratterizzato le norme in questione qualora non fossero state poste in essere sulla base delle opinioni espresse dai soli rappresentanti del Governo centrale. A questo riguardo, non appare priva di rilievo la circostanza che, trattandosi di decisioni in tema di politica economica, l'esecuzione delle relative disposizioni comunitarie non comporta più soltanto -od essenzialmente- l'emanazione di leggi nell'ambito dell'ordinamento interno, ma implica altresì il compimento di tutta una serie di atti di natura esecutiva ed amministrativa (21). Trattasi di atti i quali, almeno per le materie che ~~sono~~ sono state trasferite alle Regioni, non potrebbero venire compiuti se non dalle Regioni, o con la loro collaborazione. Affermare che lo Stato può sostituirsi ad esse anche

in questo ambito e in tali condizioni ci sembra per la verità equivalga a negare, in ultima analisi, la stessa autonomia regionale.

Quanto ora osservato sulla questione dei presunti rischi in tema di responsabilità dovrebbe servire a "ridimensionare" il secondo argomento che potrebbe essere fatto valere contro la tesi qui sostenuta. Ed invero, è soprattutto in considerazione delle maggiori probabilità che degli illeciti siano imputati allo Stato per fatti degli enti autonomi territoriali che il principio dell'unitarietà dell'ordinamento statale ha trovato utilizzazione in dottrina a sostegno delle sentenze della Corte costituzionale sopra richiamate.

Ma anche a voler riconoscere a detto principio un peso suo proprio, siamo del parere che lo stesso rivesta, nella nostra materia, un rilievo affatto trascurabile. Conviene tener presente, in primo luogo, che i rappresentanti delle Regioni siederebbero a fianco di quelli del Governo centrale nell'ambito della stessa delegazione nazionale; in secondo luogo, che gli organismi ai cui lavori le Regioni prenderebbero parte non disporrebbero di poteri deliberanti, essendo gli stessi investiti di funzioni consultive o svolgendo comunque attività di carattere preparatorio. Una loro presenza in seno alla delegazione nazionale implicherebbe più che altro la possibilità che dalla stessa giungano voci non sempre concordanti con quelle espresse dai rappresentanti del Governo centrale. Eventualità, questa, che, soprattutto quando si tratta di preparare complesse ed impegnative decisioni in materia di politica economica, non ci pare sia necessariamente da considerarsi un grave inconveniente.

4. E' a questo punto che da qualcuno si potrebbe far ricorso all'argomento, altre volte utilizzato, secondo cui il Trattato CEE, mentre prevede espressamente la consultazione dei cosiddetti "partners sociali", non contempla ta-

le possibilità per gli enti autonomi territoriali (22). La consultazione di questi ultimi sarebbe, di conseguenza, da escludersi nell'ambito comunitario.

Un argomento del genere merita indubbiamente un'attenta considerazione, anche perchè lo stesso si basa non già sui principi generali finora presi in esame, bensì su norme di natura pattizia. Non sembra però che lo si possa ritenere determinante ai fini della questione di cui si tratta, e ciò per le ragioni che andremo esponendo.

Le disposizioni del Trattato CEE alle quali chiaramente si allude sono quelle degli artt. 193 ss., concernenti il Comitato Economico e Sociale. Un organo, questo, che risulta appunto composto di "rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale". Senonchè, il solo fatto che detto Comitato abbia, in base al Trattato, una certa composizione non ci sembra comporti che qualunque altro organismo sussidiario, successivamente creato ai fini dell'instaurazione del mercato comune, debba necessariamente essere formato da rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale ovvero da delegati degli Stati e delle istituzioni comunitarie. Come si è più volte sottolineato, la presenza delle Regioni nella fase del coordinamento delle politiche economiche non è affatto incompatibile con l'inclusione, nella stessa delegazione nazionale, di rappresentanti del Governo centrale. Non si tratterebbe cioè, neppure in un organo del tipo del "Comitato permanente per lo sviluppo regionale", di una rappresentanza esclusivamente regionale.

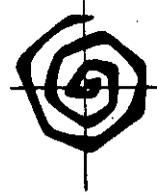
Decisamente da scartare è l'opinione secondo cui tutto questo potrebbe condurre ad alterare i principi ispiratori del Trattato. E non tanto perchè la realtà delle organizzazioni internazionali ci mostra precedenti di delegazioni di Stati membri non composte unicamente da rappresentanti del Governo centrale, o perchè, in definitiva, l'obbligo -o la facoltà- dello Stato di includere in seno alla propria delegazione anche rappresentanti regionali si indirizzerebbe ai soli Membri nell'ambito del cui ordinamento le Regioni esistono. Il motivo fondamentale è, a nostro parere, un altro. Un

coordinamento che interessi sia le politiche economiche degli Stati membri che quella perseguita, entro la propria sfera di competenza, dalla Comunità, è un processo che se a prima vista lascia inalterato il quadro delineato dal Trattato, prevedendo consultazioni ed intese fra i primi e la seconda, allo scopo di dare pura e semplice attuazione alle disposizioni pattizie, in realtà tende a lungo andare ad apportare modifiche profonde al sistema originario mediante il trasferimento, "dall'ambito nazionale a quello della Comunità",⁽²⁴⁾ dei principali poteri decisionali nel campo della politica economica. L'Unione economica e monetaria, alla cui progressiva instaurazione tale processo è diretto, è in particolare chiamata a decidere "le azioni necessarie sul piano strutturale e regionale, nell'ambito di una politica comunitaria dotata di mezzi appropriati, affinché anch'esse contribuiscano allo sviluppo equilibrato della Comunità" (25). In pratica, quindi, al momento della completa realizzazione di detta Unione tutti i poteri di maggior rilievo in materia di politica regionale dovrebbero essere esercitati dalla sola Comunità.

Così stando le cose, sarebbe assai sorprendente che si possa pensare di escludere le Regioni da quei meccanismi di consultazione e di concertazione che toccano da vicino le materie di competenza regionale, basandosi unicamente sul fatto che in certe disposizioni del Trattato CEE è espressamente prevista soltanto la consultazione dei "partners sociali"! Il far riferimento unicamente a tali disposizioni - la cui rilevanza ai fini che interessano è in ogni caso, come si è visto, molto discutibile - significherebbe ignorare, da un lato, che il promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità" sarebbe assai facilitato dall'esistenza di meccanismi comunitari che non escludano la partecipazione delle Regioni, ove queste esistano; dall'altro, che l'originario sistema comunitario è interessato da profonde trasformazioni, le quali finiscono per ripercuotersi, assai più di quanto fosse dato prevedere al momento della firma del Trattato, sulle competenze delle Regioni, privando le stesse - ove almeno si segua un'impostazione da noi non condivisa (26), di attribuzioni in precedenza esercitate.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Prof. Giovanni GROTTANELLI de' SANTI

NOTE IN TEMA DI LEGGI REGIONALI DELEGATE IN ATTUAZIONE

DI DIRETTIVE COMUNITARIE.

1. Il problema degli effetti dei trattati internazionali all'interno degli Stati caratterizzati da forti e costituzionalmente garantite autonomie locali costituisce un argomento, per così dire, classico nello studio degli Stati federali. Gli aspetti più rilevanti di tale problema sono da un lato quelli attinenti alla preoccupazione per la eventuale riduzione della sfera delle autonomie interne che può derivare dalla attuazione del trattato (puntualizzata ad es., negli Stati Uniti, nelle sentenze *Geofroy v. Riggs* e *Missouri v. Holland*) e, dall'altro, dal sistema di attuazione che si adotta, all'interno dello Stato decentrato, per risolvere le difficoltà della sua incidenza su una ripartizione di competenze già esistente.

Il primo aspetto viene risolto, sul piano pratico, in Italia in modo non dissimile da quello statunitense; le presenti brevi considerazioni danno a riguardo per accolta una certa inevitabile compressione delle autonomie regionali, peraltro neppure maggiore né più penetrante di quella che già si verifica e può verificarsi da parte dello Stato in base a Costituzione.

In questa sede ci si limita peraltro a segnalare nella delegazione legislativa dallo Stato alla regione una via che sembra particolarmente indicata per l'attuazione, a livello regionale, della normativa comunitaria.

2. Come è ovvio il problema ha carattere generale, anche se qui, in linea con il tema del Convegno, viene fatto occasionalmente riferimento alla materia dell'agricoltura.

L'aspetto più interessante ai fini della nostra questione è costituito dalle direttive in senso tecnico emanate dalla Comunità che creano, come si dice, delle obbligazioni di risultato (art.189,3 del Trattato di Roma), a differenza dei regolamenti che sono, nel loro contenuto, interamente vincolanti e direttamente applicabili all'interno dello Stato (art.189,2).

È appena da ricordare che le cosiddette obbligazioni di risultato non soltanto possono avere come destinatario un singolo Stato membro della Comunità, ma, all'interno di esso, riflettonsi soltanto su determinate circoscrizioni, nel caso dell'Italia su determinate regioni.

Le regioni, in base all'art.117 Cost., hanno competenza legislativa in materia di agricoltura nei limiti dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, o, se si vuole, nei limiti delle leggi cornice (le cinque regioni a statuto speciale hanno viceversa, come è noto, competenza esclusiva).

Che cosa significa agricoltura, o più esattamente quali poteri specifici di intervento siano compresi sotto tale denominazione, viene deciso dallo Stato in via legislativa. Non essendo state emanate le leggi cornice i termini di riferimento sono costituiti dalla legislazione statale e dal decreto di trasferimento delle funzioni n.11 del 15.1.72. La decisione poi, in conseguenza

del mancato funzionamento del meccanismo costituzionale, e "girata" alla Corte costituzionale a seguito dell'art.17 ultimo comma della legge n.281 del 1970. Accade molto spesso, come tutti sanno, che la Corte risolve le controversie indicando che cosa non è agricoltura piuttosto che viceversa; in altri termini, nel difficile compito che le è stato affidato, essa opera all'inverso, con le conseguenze che tutti conoscono sul piano della espansione potenziale delle materie e della interpretazione dei c.d.poteri residui all'interno di ciascuna materia.

La quantità dei problemi che già da questi brevissimi dati insorgono è imponente. Ai fini delle presenti considerazioni possiamo forse omettere il problema dei meccanismi di prevenzione, particolarmente per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione dei progetti legislativi in corso previsto dall'art.93,3 del Trattato, che già di per sé quasi sconvolge i principi che disciplinano il processo legislativo a livello statale e a quello regionale e che meriterebbe una trattazione a parte.

È tuttavia da ricordare in via preliminare che la regione non è "interlocutore" a livello internazionale e quindi comunitario. Solo lo Stato italiano risponde dinanzi alla Comunità per eventuali inadempienze che si verificano al suo interno per atti propri

o regionali. La situazione è in parte analoga a quella che si verifica nel nostro diritto interno per le Province e per i comuni che sono esclusi, come legittimazione processuale, dalle controversie di competenza dinanzi alla Corte costituzionale.

È pur vero che la regione, in quanto persona giuridica (art. 173 del Trattato) può adire la Corte di giustizia con una vasta gamma di impugnative possibili; tuttavia il rapporto Stato-regione non essendo rilevante per il diritto comunitario non potrà che avere, al massimo, una influenza indiretta, non potrà ovviamente costituire il *thema decidendum*, il parametro di giudizio.

Seguendo una traccia di procedimento per così dire ideale si potrebbe dire che : 1) la Comunità disciplina in primo luogo la materia; 2) lo Stato vi dà attuazione mediante legge cornice o aggiungendo comunque la sua disciplina, anche dettagliata in quei casi nei quali sussistano esigenze di una normazione unitaria e nel nome degli obblighi derivanti dai trattati internazionali, che limita la potestà legislativa regionale; 3) la regione infine disciplina e specifica ulteriormente esercitando la propria competenza (nei limiti degli spazi rimasti).

In teoria quindi lo Stato deve dare attuazione alle direttive comunitarie, ma non troppe e lasciando quindi spazio alla regione se è possibile, altrimenti, se non sussistono ragioni per una disciplina unitaria, viola la riserva di legge regionale. La regione,

da parte sua, non può pretendere di attuare soltanto lei le direttive, altrimenti viola la ripartizione costituzionale di competenza prevista dall'art. 117. I punti 2 e 3 sono ovviamente suscettibili di essere risolti dalla Corte costituzionale.

E' tuttavia anche possibile che lo Stato non intervenga affatto qualora ritenga che le direttive comunitarie possano direttamente essere lasciate alla attuazione che verrà adottata dalle singole regioni. Questa ipotesi è ovviamente la più favorevole al salvataggio dell'autonomia regionale; non ha certo bisogno di sottolineature la contraddizione implicita nel parlare di una autonomia che può esercitarsi talora nell'attuare...l'attuazione di una direttiva.

In ogni caso conviene riconoscere fin da ora che il salvataggio dell'autonomia regionale è essenzialmente condizionato a un certo self-restraint dello Stato piuttosto che essere ancorato a solidi baluardi di ordine costituzionale. Si tratta in definitiva di quella bona fides di cui parlano ad es. le sentenze statunitensi sopra ricordate. Questa considerazione, se è valida, risponde già in parte alle esitazioni di ordine costituzionale che si potrebbero prospettare nei confronti della preferenza per la delegazione legislativa dallo Stato alla regione piuttosto che per lo strumento delle leggi cornice.

3. In altra sede abbiamo sostenuto, senza peraltro pretendere di dire qualche cosa di nuovo, che la visione delle sfere di competenza statali e regionali chiaramente delimitate in base a Costituzione e

un mito che non corrisponde ne' alla realta' "potenzialmente" italiana, ne' a quella che si e' verificata nell'esperienza degli Stati federali ai quali piu' comunemente viene fatto, comparatisticamente, riferimento.

Al di la' di ogni elencazione costituzionale e' comune la constatazione che ogni rapporto, problema o, se si vuole, "materia" che diviene politicamente e sociologicamente "importante" ad avviso dei supremi organi federali finisce sempre per trovare, direttamente o indirettamente qui poco importa, la sua disciplina da parte degli organi federali stessi.

Non e' il caso di diffondersi in questa sede sugli ormai correnti rilievi diretti a mettere in luce quanto desueta, bisognosa di penetranti ed estesi aggiornamenti sia la elencazione delle materie contenuta nell'art.117 Cost.; il problema della c.d.ridefinizione delle materie e' forse per la dottrina regionalistica italiana il tema di maggiore attualita' nonostante l'incertissimo momento politico che stiamo attraversando.

E' facile convenire peraltro, sembra, nel rilevare che quel complesso di poteri che tenga conto della strettissima interdipendenza di certe materie che e' data dalla realta' delle cose, quei settori organici di materie, se si vuole, che erano stati voluti dalla legge finanziaria, non possono certo scaturire dalla risoluzione delle controversie di costituzionalita'. Mancano perche' cio' avvenga almeno

due dati: una diversa specificazione costituzionale ed un revirement della giurisprudenza della Corte; quest'ultimo, anche se meno improbabile del primo, rimane nondimeno tale, attualmente, in misura consistente.

Questi punti qui solo sommariamente indicati inducono a pensare che un significato reale al regionalismo italiano può essere dato soltanto a condizione che si configuri un diverso indirizzo politico al centro per quanto riguarda lo spazio che si intende di assicurare o di lasciare alle regioni.

Deve anche essere ricordata in questo contesto la diversa concezione che delle regioni si va facendo avanti da alcuni anni - ed il tema della programmazione ne ha costituito un validissimo banco di prova - una volta superata la fase, per così dire, quasi-federalistica; le regioni si configurano sempre di più come centri di mediazione e di riferimento nel crescente avanzare delle attività statali, vedono aumentare i settori di intervento e di partecipazione a loro affidati, anche se l'aspetto costituzionale e garantistico rimane via via sempre più sfumato.

4. Questi accenni hanno forse un collegamento più diretto di quanto potrebbe sembrare a prima vista con il problema dell'attuazione delle norme comunitarie all'interno delle regioni.

Potrebbe infatti sembrare che la preferenza per l'utilizzazione dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. al posto delle leggi cornice possa costituire una potenziale diminuzione della posizione delle regioni. Riappare subito cioè, e inevitabile ripetersi, il timore

della "degradazione" che sta alla base della concezione quasi-federalistica del nostro regionalismo alla quale tanta valente dottrina ha fornito non pochi argomenti.

A ben vedere tuttavia le leggi cornice, così come vengono configurate in dottrina, non offrono certo, in assenza di una volontà politica al centro di potenziamento delle regioni, maggiori garanzie delle leggi statali con le quali lo Stato può demandare alle regioni la potestà normativa di attuazione. La labilissima garanzia del requisito della "fondamentalità" dei principi, l'ammissione diffusa della possibilità che le cornici contengano disposizioni di preciso dettaglio, la nessuna garanzia costituzionale sulla loro stabilità, sul loro adeguato permanere nel tempo, sono alcuni tra gli argomenti che contribuiscono a far sfumare la diversificazione tra i due tipi di competenza in parola.

Il momento politico attuale, in votis contingente, induce però a far ritenere molto improbabile l'approvazione di leggi cornice e che, con esse, si fronteggi risolutivamente il trauma delle scelte, di una sensata ripartizione che però costituisce per certo un taglio con il passato. Trauma temuto che fa pensare, ove poi si facessero le leggi cornice, ad una loro accentuata settorialità, in una parola ad una scarsa "fondamentalità" effettiva dei principi, si da lasciare aperto ad ogni rimaneggiamento legislativo e giurisprudenziale il problema della vigenza della legislazione precedente.

Peraltro, a meno di rivedere fin dalla base la teoria delle leggi cornice, l'inserimento in esse del principio dell'adeguamento delle

regioni alle disposizioni che lo Stato deve porre in attuazione delle direttive comunitarie, consigliato da parte della dottrina, si può dire che ben poco risolve. Il limite derivante dagli obblighi internazionali dello Stato esiste già di per sé, in modo immanente, per la legislazione regionale, non ha bisogno di un generico richiamo "in cornice"; si potrebbe dire, al limite, che il suo inserimento avrebbe solo il pregio di risparmiare qualche passaggio logico nelle motivazioni della Corte costituzionale. Certamente non risolverebbe il problema della disciplina di materie che inevitabilmente abbracciano settori esclusivamente statali ed altri invece di competenza ripartita.

Il ricorso alla via indicata dall'ultimo comma dell'art.117 Cost. appare di gran lunga preferibile, e ciò indipendentemente dal fatto che esso consente di superare quel trauma di cui si è detto dinanzi al possibile spogliarsi da parte dello Stato di competenze proprie in modo (in senso atecnico) rinforzato.

La legge statale con la quale viene demandata volta a volta l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni potrà comprendere a un tempo materie esclusivamente statali e materie di competenza ripartita riorganizzandole in modo omogeneo e coerente non solo ai fini del rapporto Stato-regione, ma, quello che più qui importa, ai fini del rapporto con la CEE.

Non ha bisogno di svolgimenti la constatazione delle sfasature tra materie comunitarie e materie regionali; è sufficientemente indicativo l'esempio della pesca, che fa parte dell'agricoltura se-

condo il Trattato di Roma ed ha invece dignità a sé nella elencazione dell'art.117. Ma gli esempi possono moltiplicarsi agli occhi di chiunque non sia pertinacemente deciso a star fermo alla visione del 1948 ; sull'overlapping tra Stato e regioni si addensa in modo sempre più penetrante quello della competenza normativa comunitaria, agli esempi riguardanti il rapporto interno (materia urbanistico-commerciale, edilizia popolare, istruzione media e superiore) si aggiungono appunto quelli che derivano dalla attuazione del Trattato, basta per tutti qui ricordare il problema della riforma delle "strutture" e quello della strettissima interdipendenza tra commercio e agricoltura.

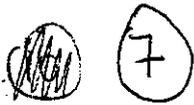
Superando i problemi interni sul piano costituzionale, sempreché come sembra ovvio ci si mantenga nei limiti di quanto appare necessario alla attuazione della normativa comunitaria, la delegazione legislativa alle regioni potrà contenere volta a volta quel dosaggio necessario tra ciò che deve essere attuato in modo univoco ed unitario in tutte le regioni e ciò che invece è suscettibile, in ipotesi, di venti attuazioni-specificazioni diverse quante sono le regioni.

Il ricorso allo strumento legislativo sembra peraltro presentarsi affermativamente in termini di preferenza anche alla alternativa possibile della delegazione amministrativa ex art.118 Cost.; insorge infatti spontanea, per chi si preoccupa delle garanzie costituzionali dell'autonomia regionale, la constatazione che le "materie" del Trattato di Roma non trovano mai, all'interno dello Stato italiano, il loro pendant nelle materie esclusivamente statali e senza debordare quindi in settori nei quali opera la riserva di legge regionale.

5. Nell'immagine, forse ottimistica, di un parlamento che veramente riesce a legiferare, anche lo strumento della delegazione legislativa ex art. 117 u.c. finora così poco valorizzato ed anzi spesso guardato con distacco dalla dottrina, può forse apparire, per la elasticità ed il dinamismo che consente, come particolarmente rispondente al fine.

Appare indubbio che il discorso delle regioni che vedono potenziati ed arricchiti i loro compiti in chiave di programmazione nazionale si pone su un piano analogo, ma di assai più vasta dimensione per quanto riguarda l'attuazione della normativa comunitaria.

Per quanto riguarda i timori che giustificatamente possono profilarsi per un'autonomia regionale concepita anteriormente al Trattato di Roma, va in questa sede, come è ovvio e come già si è detto, soltanto tenuto presente il rapporto-delimitazione di competenza tra Stato e regioni ed è superfluo, rilevare dall'esame dei poteri costituzionalmente assicurati al centro che uno Stato, in ipotesi, politicamente contrario all'autonomia regionale non ha certo bisogno di attuare trattati internazionali per comprimere e svuotare l'autonomia stessa.



Intervento

GIANFRANCO MARTINI

PUBBLICAZIONE A CURA DELLA AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI SIENA 1974

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SIENA

ISPES

REGIONI PRO GRAMMAZIO NE E COMUNI TA' EUROPEE

CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AL
SETTORE AGRICOLO

SIENA 22-24 FEBBRAIO 1973
ATTI DEL CONVEGNO VOLUME I

GIANFRANCO MARTINI

Sono stato indotto ad intervenire stamane da alcuni precedenti interventi e da una convinzione che si va ulteriormente rafforzando, via via che il dibattito si svolge, concernente il sottofondo profondamente

politico del problema che si sta qui dibattendo; infatti intrecciandosi agli aspetti giuridici ed economici che certamente costituiscono l'approccio essenziale di questo Convegno, in filigrana traspare, dalla relazione Predieri e via via da tutte le successive relazioni, questo sottofondo che poi finisce per incidere notevolmente sulle soluzioni anche di carattere giuridico.

Più precisamente si tratta non solo di aspetti politici, ma anche di aspetti istituzionali che ai primi sono direttamente legati: gli uni e gli altri si pongono nella prospettiva delle relazioni che si vanno creando tra l'ordinamento regionale, il potere centrale nazionale e le Comunità europee.

I giuristi gestiscono e traducono in norme, nel modo migliore e più attento, la realtà esistente; è evidente che il politico tenta di vedere e di preparare in modo globale le evoluzioni auspicabili che si possono verificare. Noi ci troviamo appunto in una delicata fase di trasformazione, nella quale ai tradizionali livelli di governo se ne stanno aggiungendo altri, quello delle Comunità europee e quello delle Regioni; è logico che si vada ricercando la soluzione politica più opportuna (che poi il legislatore con l'aiuto del giurista tradurrà in norme) per armonizzare questi diversi livelli di governo e per creare un tessuto di coordinamento e di raccordi che attualmente manca e che, a mio parere, costituisce uno dei problemi più interessanti, più rivoluzionari for

se , del momento in cui noi stiamo vivendo.

L'avv. Olmi ha avuto la bontà di citare in una nota alla fine della sua ottima relazione, una intervista che fu pubblicata nel n. 7/8 del 1972 della Rivista "Comuni d'Europa", periodico dell'Associazione di cui sono uno dei responsabili politici. L'Associazione è il Consiglio dei Comuni d'Europa che, nonostante la sua originaria denominazione, poi sempre conservata, riunisce tutti gli enti territoriali non soltanto a livello comunale ma anche a livello provinciale e regionale in vari paesi democratici dell'Europa occidentale ma principalmente nell'ambito della Comunità Europea. L'intervista fu concessa dall'attuale Vice Presidente della Commissione Comunitaria, On. Scarascia Mugnozza e ad essa io stesso volli premettere una serie di considerazioni, in modo schematico (e non nascondendomi la superficialità di una trattazione rapida di un tema così complesso) nel tentativo di fare l'inventario di alcuni problemi di fondo del complesso rapporto tra realtà comunitaria e realtà regionale.

Riassumo in breve questi problemi.

In un momento in cui la Comunità europea, con riferimento ad una interpretazione letterale e politicamente restrittiva dei Trattati, riconosce formalmente come propri interlocutori solo gli Stati membri e, con funzioni puramente consultive anche se istituzionalizzate, i "partners sociali" cioè i rappresentanti delle

categorie socio-economiche portatori di interessi per lo più di carattere settoriale, ritengo costituisca una grave lacuna la mancata previsione di consultazioni (istituzionalizzate) degli enti territoriali da parte della Comunità. Questi enti territoriali hanno finalità generali, e quindi politiche, e ad essi è affidata la tutela di interessi non settoriali: anzi un amministratore locale non può limitarsi ad una visione settoriale dei singoli problemi agricoli, o di viabilità, o di pubblica istruzione, ma li deve far confluire tendenzialmente in modo armonico, proprio perchè riferiti nel loro complesso alla popolazione situata su di un certo territorio.

Naturalmente è facile rendersi conto delle ragioni di questo vuoto politico e istituzionale riflettendo alla genesi e alle circostanze storiche nelle quali si sono formati i Trattati comunitari: tuttavia non vi è dubbio che questa lacuna consistente nell'ignorare l'apporto delle autorità territoriali - specie di maggiori dimensioni e di più ampi poteri, come le Regioni - agli orientamenti politici della Comunità e, in qualche misura, alla fase preparatoria della sua produzione normativa, deve essere progressivamente colmata se vogliamo che determinati valori di partecipazione, di democrazia e anche di efficienza siano opportunamente salvaguardati.

Ecco allora l'esposizione, in forma veramente telegrafica, di cinque punti di riflessione che io sotto

pongo come indicazione di problemi (e non certo come soluzione prefabbricata) sui quali poi politici e giuristi sono chiamati ad esprimersi.

Il primo punto riguarda il complesso di relazioni che si possono instaurare tra autorità regionali di vari paesi della Comunità europea. Sono perfettamente consapevole che l'ordinamento regionale in Italia ha suoi connotati particolari che non si ritrovano in altri Stati e che non vi è quindi correlazione automatica ma solo vagamente analogica con la situazione appunto di altri paesi della Comunità. La Repubblica Tedesca è uno Stato federale e quindi i Laender sono qualcosa di diverso dalle Regioni italiane anche se talvolta vengono ad esse assimilati in un approccio prevalentemente socio-economico; in Belgio la Costituzione prevede le Regioni ma queste non sono state ancora attuate; in Francia il regionalismo ha avuto caratteri prevalentemente di decentramento burocratico collegato con la programmazione economica e anche i nuovi enti regionali previsti da un'apposita legge sono assai diversi dalle nostre Regioni. Tuttavia all'interno di tutti i paesi membri della Comunità vi è un tessuto di enti territoriali con una tendenza all'ampliamento delle dimensioni e dei poteri in vista di un migliore loro apporto al processo di sviluppo economico e di assetto territoriale.

D'altra parte vi sono problemi, ormai necessariamente affrontati a livello comunitario, che toccano

un insieme di aree territoriali site in diversi Stati della Comunità: ad esempio i problemi delle aree periferiche, delle zone di montagna, delle regioni a prevalente attività agricola, ecc. Vi è quindi l'esigenza di un certo collegamento fra gli enti territoriali (regionali o sub-regionali) che potrebbe essere inizialmente di carattere pragmatico, in modo da coordinare il loro atteggiamento su comuni problemi e poter offrire alle istituzioni comunitarie degli elementi di giudizio e di proposta capaci di rendere più pertinenti e quindi più efficaci le decisioni che esse sono chiamate a prendere.

Il secondo e il terzo punto riguardano il raccordo tra le istituzioni comunitarie (Commissione e Parlamento) da un lato e le Regioni italiane dall'altro. Sono consapevole della enorme complessità, dei possibili ritardi che un sistema di consultazione totale, diciamo, delle Regioni potrebbe creare nel già faticoso iter di elaborazione delle norme comunitarie. Però è qui che l'inventiva politica è messa alla prova. Si tratta, evidentemente, di trovare degli organismi consultivi di rappresentanza globale per esprimere certe idee e certe proposte di ordine generale, e di far sì che la Commissione delle Comunità Europee, nel momento in cui, per esempio, elabora delle proposte di politica regionale o di intervento nelle singole Regioni, senta anche i rappresentanti politici di queste ultime.

Tutti sanno che esiste nei cassetti della Co-

munità Europea una proposta dell'ottobre 1969 in materia di politica regionale che prevede la creazione di un Comitato consultivo formato da rappresentanti degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione. Ebbene questo Comitato - che ancora non è stato creato appunto perchè ancora non è stato raggiunto l'accordo politico su questo punto - questo Comitato dovrebbe servire ad individuare gli elementi di conformità dei singoli piani regionali a certe esigenze generali della Comunità.

Mi domando se, di fronte a decisioni che toccano profondamente la realtà economica, sociale e culturale di una Regione non si debba studiare ed attuare dentro o fuori detto Comitato, un certo tipo di consultazione, formalizzata o informale, e comunque un dialogo - vorrei usare una parola del tutto neutra - tra i rappresentanti di queste Regioni e la Commissione, da un lato, e il Parlamento, dall'altro.

Il quarto punto riguarda il contributo che le Regioni italiane dovrebbero essere chiamate a dare alla elaborazione della posizione politica che il Governo italiano va a difendere in sede comunitaria.

Noi siamo uno Stato unitario ma regionalmente articolato e il nostro rappresentante del Ministero degli Esteri o, ad esempio, di un Ministero di settore come quello dell'Agricoltura, non può esprimere punti di vista o fare delle proposte, in una parola, contribuire alla creazione della normativa comunitaria nel Consiglio

dei Ministri senza avere dietro alle spalle un adeguato sostegno, appoggio (e quindi una consultazione) di quegli enti territoriali regionali ai quali la Costituzione riconosce tutta una serie di competenze coincidenti con materie che vengono appunto discusse e decise a Bruxelles.

Bisogna quindi studiare, mi pare, ed anche con una certa rapidità, un meccanismo (che, sul piano generale, potrebbe essere la Conferenza Interregionale per la programmazione) per le grandi scelte, per le grandi opzioni, per le grandi linee; esso nell'ambito di politiche settoriali avrebbe bisogno di organismi o di consultazioni ad hoc.

Tutto ciò può apparire complicato ma, a ben vedere, è tutto il meccanismo dello sviluppo politico e istituzionale ed economico della società moderna che è complicato e negare o cercare inadeguate soluzioni semplici (o semplicistiche) è, secondo me, un errore; ormai la programmazione è un concorso di volontà politiche diverse sulle medesime materie, non è una ripartizione per materie che vengono attribuite, alcune a un determinato livello di governo ed altre ad un altro livello di governo. Questo concorso di volontà politiche sul medesimo settore va quindi organizzato in modo che esse siano coordinate ed armonizzate.

L'ultimo problema - chiedo scusa se mi sono prolungato più del necessario - non ha il carattere che

potremmo chiamare "ascendente" (come cioè le Regioni possono contribuire dal basso alla formazione di una linea politica, che il nostro Governo poi difende e sostiene a Bruxelles); esso ne è, in certo qual modo, l'aspetto discendente perchè riguarda il modo in cui vengono attuate nel nostro Paese le direttive che vengono elaborate in sede comunitaria. Il problema è largamente aperto, l'abbiamo sentito ieri nelle varie relazioni. Da parte mia condivido interamente le preoccupazioni di tutti coloro che hanno denunciato lo spossessamento delle competenze costituzionali regionali che si sta realizzando invocando il rispetto delle norme comunitarie.

Credo che le tesi varie richiamate a tal fine dal potere centrale non siano esatte giuridicamente, e certamente esse sono pericolose sul piano politico. Mi viene in mente lo slogan che sta diffondendosi in varie parti d'Europa, quello dell'"Europa delle Regioni". Come tutti gli slogan, ha una parte di verità, come tutti gli slogan ha una parte di equivoco. Sono però convinto che una cosa vogliamo tutti evitare: che vi sia un'Europa contro le Regioni e delle Regioni contro l'Europa. Desideriamo tutti invece che Europa e Regioni concorrano armonicamente a un nuovo ordinamento istituzionale.

Ora in molti amministratori regionali - lo dico perchè per la mia attività politica ho consuetudine di attività e di contatti con loro - cominciano a pensare che (anche per insufficiente informazione, lo ricono

sco) le Comunità Europee possono essere un fatto oppresivo della loro libertà di azione, della loro autonomia. Il discorso non va ridotto in termini così semplicistici, però anche questa dimensione psicologica del problema di cui ci occupiamo non deve essere sottovalutata. Secondo me, un atteggiamento centralistico il quale, interpretando a modo suo le norme comunitarie (come, per esempio, nel decreto delegato di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni in materia agricola, o come nel preannunciato disegno di legge governativo sull'attuazione delle direttive agricole comunitarie n.159, 160 e 161 dell'aprile 1972) finisce per togliere alle Regioni certe attribuzioni che la Costituzione loro riconosce, è estremamente pericoloso sul piano politico e annulla brutalmente, col taglio di un nuovo "nodo gordiano", lo sforzo per giungere ad un armonico concorso dei vari livelli di governo alla creazione di una nuova società nazionale ed europea. Grazie.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPE S

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siens, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Prof. Fabio MERUSI

REGIONI, AGRICOLTURA E ZONE DEPRESSE DEL CENTRO-NORD

- Con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario si è subito posto il problema del coordinamento dell'intervento straordinario a favore del Centro-Nord con le competenze attribuite al nuovo ente regionale. La Legge 22 luglio 1966, n. 614 è anzi stata una delle prime leggi statali ad essere impugnata di fronte alla Corte Costituzionale da una regione a statuto ordinario (la regione Lombardia) per invasione della sfera di competenza regionale. Si sosteneva infatti la illegittimità costituzionale degli art. 1,2,3,4,6,10,12 della legge in esame con riferimento agli artt. 5,115,117,118, e 119 della Costituzione. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile con sentenza 9 giugno 1971, n.121, in quanto la regione, non essendosi ancora verificate, all'epoca della proposizione del ricorso, le condizioni previste della legge 16 maggio 1970, n. 281 per l'esercizio delle potestà legislative ed amministrative di sua competenza, era, secondo la Corte, carente di interesse ad impugnare leggi statali lesive di una competenza non ancora attuale.

Si è trattato di una sentenza di rito che avrebbe lasciato inalterata la sostanza del problema, poichè la questione sarebbe stata inevitabilmente riproposta non appena si fossero verificati i presupposti giuridici soggettivi richiesti dalla Corte, se nel frattempo lo Stato non avesse provveduto ad adeguare spontaneamente le norme della legge alla nuova realtà regionale.

L'adeguamento c'è stato, ma in maniera frammentaria. Ne sono nati non pochi problemi interpretativi, nonchè la netta sensazione che ci si trovi di fronte ad una fase transitoria, in attesa di una revisione dell'intero sistema di intervento straordinario.

Ha cominciato la legge 20 ottobre 1971, n. 912 attribuendo alle regioni la competenza in merito alle opere pubbliche di cui all'art.3 della legge 1966, n. 614.

Si tratta di opere che in parte attengono ad infrastrutture agricole e per la parte rimanente sono veri e propri lavori pubblici nell'eccezione tradizionale. Poichè, sia l'agricoltura, che i lavori pubblici di interesse regionale sono materie attribuite dall'art.117 Cost. alla competenza regionale è logico che le competenze prima attribuite dall'art.3 della legge n. 614 ai Ministeri dell'agricoltura e dei lavori pubblici fossero attribuite alle regioni. Ma la legge n.912 non si limita a questo. Aggiunge anche che la stessa delimitazione delle aree depresse non debba più essere fatta dal Comitato interministeriale per il Centro-Nord, su proposta delle regioni, ma delle regioni "sulla base delle indicazioni" del CIPE (in seno al quale viene abolito il sottocomitato per il Centro-Nord). La legge si occupa soltanto dei lavori pubblici di cui all'art.3 in precedenza citato. Rimaneva il dubbio se la delimitazione dell'area depressa fosse di competenza regionale anche con riferimento ad interventi da operare in altre materie, ora di competenza regionale. Il fatto che una parte delle opere pubbliche menzionate dall'art.3 rientrino nella materia agricoltura, faceva propendere per una risposta affermativa.

Il successivo D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 sul trasferimento delle funzioni alle regioni in materia di agricoltura e foreste ha precisato che le regioni sono competenti per la classificazione e declassificazione di zone depresse,

Il decreto aggiunge peraltro che rimangono riservate allo Stato le funzioni relative alla determinazione di zone depresse ricadenti nel territorio di due o più regioni, sentite le regioni medesime, nonché all'approvazione dei programmi di sistemazione di zone depresse interessanti due o più regioni.

Con riferimento alla legge n. 912 il decreto di trasferimento arreca qualche chiarimento, ma fa anche nascere nuovi problemi.

Il decreto chiarisce che ora le regioni sono competenti, non soltanto ad individuare le zone ^{da} considerare depresse, ma anche ad elaborare autonomamente i programmi di intervento, almeno per le materie di loro competenza (in particolare agricoltura e lavori pubblici), sulla base delle "indicazioni" (è la terminologia usata dall'art.1 della legge 1971, n.912) del CIPE, espressive della funzione di coordinamento e di indirizzo regionale riservata allo Stato in tema di programmazione economica.

Tenuto conto anche di quanto dispone l'art.2 della L. n.912, secondo il quale la somma destinata all'esecuzione di opere pubbliche straordinarie verrà ripartita fra le regioni, sentita la commissione consultiva interregionale di cui all'art.9 della legge 27 gennaio 1967, n.48", sembra di poter dedurre che in futuro il procedimento di programmazione regionale nelle aree depresse del Centro Nord dovrebbe essere il seguente: le regioni delimitano le aree da considerare depresse, sulla base degli indici di depressione fissati dall'art.1 della Legge 1966, n. 614 e delle direttive del CIPE; elaborano dei programmi di massima di intervento, che servono come base

per le richieste di ogni singola regione nella fase di suddivisione fra le regioni della somma globale stanziata dallo Stato per l'intervento straordinario; elaborano il programma definitivo una volta ottenuto lo stanziamento statale.

Il quadro peraltro si complica se si tiene conto di due altri fattori: 1) le riserve di competenza statale fissate dal decreto di trasferimento; 2) gli interventi previsti dalla legge sul Centro - Nord che non rientrano nelle competenze regionali.

Come abbiamo visto il decreto di trasferimento tiene fermo il procedimento originariamente fissato nella legge del 1966 (competenza dello Stato, su parere o iniziativa regionale) nell'ipotesi di determinazione di aree depresse insistenti sul territorio di due o più regioni, e approvazione, meglio sarebbe dire, definizione, dei relativi programmi di intervento. La legge 1971, n. 912 tace invece completamente sul punto, ma dalla dizione dell'art.1 sembrerebbe di poter dedurre che in ogni caso le regioni sono competenti a determinare l'area depressa e che per il coordinamento fra regioni confinanti provvedono le "indicazioni" del CIPE. Questa interpretazione dell'articolo in questione è poi suffragata dal fatto che, poichè gli indici di depressione sono direttamente fissati dalla legge, le indicazioni del CIPE, se non dovessero provvedere al coordinamento interregionale, avrebbero un campo di azione assai limitato, se non quasi nullo.

Peraltro la legge 1971, n.912 si occupa soltanto dei lavori pubblici straordinari di cui all'art.3 L.1966, n. 614 e non di tutti gli interventi in materia di agricoltura. A questo punto, nell'ipotesi di zone depresse interregionali, sono, allora

prospettabili tre soluzioni: - che esistano due procedimenti distinti per l'individuazione delle aree di intervento, uno esclusivamente regionale con riferimento ai lavori pubblici straordinari e uno con l'intervento finale dello Stato per i provvedimenti agricoli in senso proprio; soluzione certamente poco funzionale, tenuto conto che buona parte dei lavori pubblici appaiono funzionalizzati ad attività agricole, e indubbiamente contraria ai più elementari principi di azione programmata;

- che la competenza statale sia sopravvissuta anche per i lavori pubblici straordinari, nonostante il silenzio della legge 1971, n. 912 e gli argomenti interpretativi in senso contrario che da tale legge si possono trarre;

- che la riserva di competenze statali in queste materie sia incostituzionale, in quanto lesiva delle attribuzioni regionali.

Quest'ultima tesi è stata sostenuta dalle regioni Umbria, Lombardia e Emilia e Romagna che hanno impugnato, tra numerose altre norme del DPR 15 gennaio 1972 n.11, anche la lettera f) dell'art.4, che è appunto quella che riserva allo Stato competenze in tema di aree depresse.

La Corte Costituzionale, con sentenza 24 luglio 1972, n. 142, ha respinto il ricorso, osservando che la norma di cui alla lettera f) dell'art.4 è costituzionalmente legittima "facendo difetto nell'attuale diritto positivo, la auspicabile possibilità di partecipazione delle Regioni nelle deliberazioni che tocchino interessi comuni".

Ma né la Corte, né le Regioni, nei loro ricorsi, fanno riferimento alla Legge 1971, n. 912.

Pur non ricomprendendo l'intero oggetto del giudizio, la legge citata avrebbe potuto fornire utili spunti interpretativi per risolvere l'intera questione delle zone depresse interregionali. Dopo la sentenza della corte i rapporti intercorrenti fra la Legge 1971, n.912 e il D.P.R. 1972, n.11 in tema di zone depresse interregionali appaiono quanto mai incerti: da un lato sta una soluzione che sembra formalmente logica (disciplina speciale per i soli interventi di cui all'art.3 Legge 1966, n.614), dall'altro l'esigenza di non vanificare una programmazione di settore attraverso una pluralità di discipline speciali, risultanti dalla scomposizione di un'attività di intervento inizialmente unitaria.

Nè è questo il solo problema suscitato, in tema di delimitazione di aree depresse nel Centro-Nord, dall'entrata in vigore dell'ordinamento regionale.

Secondo la Legge 1971, n.912 la competenza a delimitare l'area varia anche a seconda delle competenze materiali dello Stato e della regione nell'ambito degli interventi straordinari. Stabilisce infatti il secondo comma dell'art.1 che "la delimitazione delle zone depresse effettuata ai sensi degli artt.1 e 9 della legge 22 luglio 1966, n.614, resta in vigore limitatamente alla concessione delle esenzioni fiscali previste, per le imprese artigiane, industriali e turistiche, degli art.8 e 12 di tale legge e dei finanziamenti a tasso agevolato per le iniziative industriali di cui all'art.5 della legge stessa".

La delimitazione operata secondo l'originario procedimento previsto dalla legge 1966 rimane cioè valida per tutti gli interventi rientranti in materie rimaste di competenza statale.

In questo modo la competenza a determinare la zona depressa, presupposto per l'intervento straordinario, varia a seconda della interregionalità dell'area e della competenza, materiale, regionale o statale, nella quale ricadano gli interventi.

A ciò aggiungasi che rimane inoltre in vigore l'identificazione ope legis come aree depresse dei territori montani, poichè la recente legge 3 dicembre 1971, n.1102, che ha riorganizzato l'intervento montano sulla base della nuova realtà regionale, ha riconfermato sia i criteri di identificazione dei territori montani contenuti nella prima legge sulla montagna 25 luglio 1952, n. 991, sia la norma, già contenuta nella legge sul Centro-Nord, secondo la quale "vengono considerati aree depresse ... i comuni classificati montani ..." (così l'art.13).

Di fronte a questa frantumazione del quadro normativo riguardante la determinazione degli stessi presupposti dell'intervento straordinario è palesemente inutile chiedersi se esiste ancora la possibilità di elaborare programmi organici di intervento per singole zone e chi sia ora competente a concorrere alla elaborazione o ad approvare i programmi.

Siamo evidentemente di fronte ad una fase di transizione durante la quale si tende a liquidare l'intervento straordinario già in atto, o a mantenerlo in vita per pura inerzia, in attesa di cambiamenti nella politica economica di intervento territorialmente differenziato che incidano anche sul quadro istituzionale e, in particolare, sui rapporti fra Stato e regioni.

Le novità dovrebbero venire dalla c.d. politica delle zone povere prospettata dal Progetto 80, in cui gli interventi dovrebbero essere funzionali ai rapporti coi territori contermini a diverso grado di sviluppo e non, come ora, ad indici di depressione. Tale politica, da realizzare su territori abbastanza vasti, sul piano istituzionale presuppone, di necessità, forme di collaborazione fra Stato e Regione e l'attribuzione di maggiori competenze alle regioni in sede operativa, attraverso deleghe dello Stato alla regione, intese a ricomporre un quadro organico di intervento che, come abbiamo visto a proposito della legge 1971, n.912, la separazione di competenze fra Stato e regione ha ormai reso impossibile.

C'è peraltro da osservare che dopo la redazione del Progetto 80 la programmazione è anch'essa entrata in una fase di attesa. I risultati negativi del primo programma economico hanno rimesso in discussione i "modi" di fare programmazione. Ad una programmazione globale codificata da un atto legislativo si sono venute sostituendo singole azioni programmatiche che dovrebbero venir unificate da una accentuazione di poteri amministrativi diretti a favore del CIPE (la stessa legge 1971, n.912 che sancisce il trasferimento al CIPE delle attribuzioni del precedente sottocomitato di ministri per il centro-Nord è espressiva di questa tendenza).

Una politica delle zone povere - se verrà attuata e se continuerà l'attuale tendenza - dovrebbe dunque dissolversi in singoli progetti di intervento territoriale. Nelle bozze di stampa di quello che, per convenzione verbale, viene ancora chiamato il Programma Economico Nazionale 1971-75, diffuse dal Ministero del Bilancio e della Programmazione, c'è qualche accenno, ancora assai vago, che sembra confortare questa interpretazione. Ma non è certo realistico ricavare da questi indizi delle indicazioni istituzionali per il futuro.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

C O M U N I C A Z I O N E

del

Dott. Bruno NASCIMBENE

Dott. Bruno NASCIMBENE

ACCORDI INTERNAZIONALI DELLE COMUNITA' EUROPEE E LORO POSSIBILE
INCIDENZA NELL'ORDINAMENTO DELLE REGIONI.

1.- Treaty making power comunitario : competenza statale e regionale.

La conclusione da parte delle Comunità europee di accordi internazionali comporta all'interno degli stati membri notevoli conseguenze, di diverso ordine : l'aspetto giuridico merita una particolare attenzione, e in particolare interessa qui esaminare se e quali effetti possano avere tali accordi nell'ambito degli ordinamenti delle Regioni.

Il problema si inserisce nel più ampio quadro dei rapporti fra competenze delle regioni e competenze dello Stato in ordine alla stipulazione e all'esecuzione dei trattati internazionali da questo conclusi, argomento al quale la dottrina ha riservato ampio spazio, specie in merito alla distinzione, nel concetto del Treaty making power statale, fra la competenza a stipulare, riservata agli organi statali, e quella a dare esecuzione, che apparterebbe anche alle regioni (1).

Tale duplicità di competenze, comunque si intenda la loro collocazione, deve ben distinguersi, a sua volta, dalla competenza statale e da quella comunitaria a concludere accordi internazionali.

L'estensione del Treaty making power delle Comunità rispetto a quello degli stati ha trovato nella causa 22-70, Commissione c. Consiglio, una discutibile definizione (2) : la Corte di Giustizia ritiene che la CEE abbia una competenza internazionale esclusiva in una materia, la politica comune dei trasporti, per cui tale competenza non è espressamente prevista. Dall'affermazione della personalità giuridica delle Comunità la Corte deduce che il Treaty making power è esteso all'intera gamma degli scopi enunciati nel Trattato. In particolare la competenza può desumersi, secondo la Corte, da ogni atto con cui per la realizzazione di una politica comune si sono adottate norme comuni, da cui consegue che gli stati membri non hanno più il potere^{no} indi

vidualmente nè collettivamente di contrarre con gli stati terzi obbligazioni che incidono su tali norme. L'adozione di una politica comune comporta perciò l'impossibilità, nell'attuare le disposizioni del trattato, di separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne: la Comunità viene quindi a godere di una competenza esclusiva, non concorrente con quella degli stati membri, per cui qualunque iniziativa venisse presa fuori dell'ambito delle istituzioni comuni, dovrebbe ritenersi incompatibile con l'unicità del mercato comune e con l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

Prescindendo dai dissensi in dottrina su questa importante decisione (3), è da sottolineare che quanto più i principi ivi affermati si consolideranno, ampliando il treaty making power comunitario, tanto più gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità, alla quale sono dunque riconosciuti "implied powers", e non più una semplice "competenza d'attribuzione", avranno incidenza sulle competenze e sugli interessi regionali.

2.- Effetti diretti e indiretti degli accordi internazionali.

Gli accordi internazionali, secondo l'art. 228 del Trattato CEE, vincolano sia la Comunità sia gli stati membri: gli effetti che sono destinati a produrre, per quanto riguarda le regioni, sono perciò, in linea di massima, indiretti; l'accordo, cioè, concluso secondo la procedura prevista da tale articolo è perfetto e obbligatorio per le istituzioni comunitarie e per gli stati, e gli stati sono tenuti ad eseguirlo, rendendosi responsabili di ogni violazione degli obblighi da questo derivanti (4). Ma possono, tali accordi, toccare direttamente le regioni, in quanto persone giuridiche dell'ordinamento dello stato membro?

Bisogna esaminare, principalmente, la possibilità che

questi accordi assumano un carattere self executing, imponendo obblighi e conferendo diritti alle persone fisiche e giuridiche, senza che debbano essere trasformati in atti rientranti nelle categorie dell'art. 189 del Trattato, e in atti di diritto interno, da parte degli stati membri, per darvi esecuzione.

Si distinguono due casi : il primo riguarda i c.d. accordi misti, conclusi dalla Comunità unitamente agli stati membri, il secondo gli accordi conclusi dalla Comunità in quanto tale. Per quanto riguarda i primi, la loro diretta applicabilità sembra fuor di dubbio; quanto ai secondi, la soluzione diventa più incerta (5).

Ogni accordo presenta caratteristiche diverse : un ~~per esempio~~ accordo quadro è difficilmente self executing, ma, in linea generale, non si può scartare, a priori, che possa contenere disposizioni direttamente applicabili : bisogna perciò aver riguardo al contenuto, variabile, di ogni accordo (6). Il Consiglio, tuttavia, per eliminare ogni incertezza, ma attribuendo, indirettamente, all'art. 228 un'efficacia puramente dichiarativa, ha adottato la prassi di concludere l'accordo con un regolamento, al quale è annesso il testo dell'accordo stesso. Così operando, le disposizioni dell'accordo diventano sicuramente disposizioni di diritto comunitario, direttamente applicabili in tutti gli stati membri, in virtù dell'art. 189.

Non solo, ma il c.d. diritto comunitario derivato anteriore, contrario all'accordo, viene ad essere abrogato (7).

Resta da chiedersi, però, se questa sia la soluzione ideale, o piuttosto sia la manifestazione di un'intrinseca debolezza del diritto comunitario rispetto agli ordinamenti degli stati membri.

3.- Regolamento comunitario e prospettiva di partecipazione delle regioni agli atti delle istituzioni in generale ; in particolare agli accordi internazionali.

E' stato esattamente osservato che l'adozione di un regolamento, che si caratterizza proprio per non richiedere, da parte degli stati membri, alcuna disposizione integrativa, non pone alcun problema di ripartizione dell'attività normativa statale e regionale escludendole entrambe, mentre le direttive, normalmente, richiedono un ulteriore intervento legislativo, per consentire la concreta applicazione (8).

Secondo altri lo strumento delle direttive, nei rapporti Stato-regione, assumerebbe un ruolo di fondamentale importanza, al fine di evitare situazioni conflittuali fra Comunità e regioni, poichè rivolgendosi la direttiva allo stato, al quale lascia discrezionalità nella scelta delle modalità attuative, finirebbe per essere l'atto statale a interessare in modo diretto e immediato la regione (9).

Se è vero che il regolamento è espressione di accettato decisorio, e quindi scarsamente cumulabile con l'autonomia regionale, è anche vero che la discrezionalità lasciata allo stato dalla direttiva può sortire effetti opposti a quelli di un miglior adattamento dei principi comunitari alla situazione interna (10). La soluzione ideale ed auspicabile, evidentemente, sarebbe di far partecipare, in qualche modo, le regioni al processo decisionale comunitario: ciò vale anche nell'ambito delle relazioni esterne e quindi della stipulazione di accordi internazionali (11). La regione sarebbe in grado, più che lo stato, di far sentire esigenze tipiche di una certa area geografico-economica (12).

Un accordo commerciale, per esempio, o un accordo d'associazione potrebbero comportare gravi ripercussioni sullo sviluppo economico della regione. ~~È~~ Evidente, ~~che~~ ^{mentre} la funzione della regione non si esplicherebbe che a livello consultivo: la Commissione, caso per caso, nel negoziare l'accordo, potrebbe richiedere, avvalendosi di quanto disposto dall'art. 213

del Trattato, interpretato in senso evolutivo, tutte le informazioni che ritenga necessarie (13). Altri mezzi di intervento sarebbero certamente prospettabili, indipendentemente dall'azione dei rappresentanti degli stati membri, in corrispondenza dell'evoluzione del fenomeno regionale, in modo tale che l'unico interlocutore delle Comunità non dovrebbe continuare a essere lo stato : già si è detto, tuttavia, che non si può escludere che disposizioni self executing si rivolgano anche alle regioni in quanto persone giuridiche.

Analoghe considerazioni possono farsi per quanto riguarda la possibilità di ricorso ex art. 173 del Trattato, per un controllo della legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri.

Qualsiasi persona fisica o giuridica - recita lo art. 173 - può proporre ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente. Anche la regione, ^{quindi,} può impugnare atti comunitari di cui è specifica destinataria, o che comunque la riguardano (14).

Quanto agli accordi internazionali è in primo luogo da esaminare se essi siano o meno atti impugnabili : la dottrina, sul punto, non è concorde. Secondo alcuni gli accordi sono atti, regolamenti del Consiglio, e come tali impugnabili; secondo altri, invece, questi atti si porrebbero al di fuori del sistema normativo della Comunità, e il controllo giurisdizionale sarebbe attuato ^{soltanto} dalla Corte in via preventiva attraverso il parere emesso ai sensi dell'art. 228 (15).

La conclusione degli accordi per mezzo di regolamen

./..

ti, secondo la prassi che va sempre più affermandosi, sembrerebbe portare argomenti a favore della prima tesi, con la conseguenza che sarebbe possibile l'impugnazione, se non dell'accordo in sé, del regolamento cui è annesso il testo dell'accordo. L'argomento è tuttavia aperto alla più ampia discussione, tenuto conto che non si hanno pronunce della Corte di Giustizia in merito : a maggior ragione per quanto riguarda la possibilità di ricorso da parte delle regioni.

Per completezza si ricorda che queste, qualora siano parti in un giudizio avanti la giurisdizione nazionale, possono proporre un'eccezione pregiudiziale, per ottenere dalla Corte ex art. 177 l'interpretazione degli atti delle istituzioni comunitarie : l'ipotesi più frequente dovrebbe configurarsi nella lesione da parte di disposizioni comunitarie dell'autonomia regionale (16).

Conclusioni definitive sul problema degli effetti di accordi internazionali conclusi dalla Comunità rispetto agli ordinamenti regionali è difficile trarne : si vuole, soprattutto, sottolineare che il problema esiste in quanto tali effetti ~~si producono, ma, a seconda del~~ tipo e del contenuto ^(nei confronti) degli accordi, anche soggetti diversi degli stati e materie su cui questi non hanno specifica o esclusiva competenza. Con l'evoluzione del fenomeno regionale e col rafforzamento delle strutture comunitarie, e perciò anche del Treaty making power, il problema dovrebbe tuttavia acquistare sempre maggior rilievo e definizione, forse a discapito delle competenze statali, ma a favore, oltre che di quelle comunitarie, di quelle regionali.

- (1) Il punto è stato ampiamente trattato da Carbone, Regioni a statuto ordinario e diritto delle Comunità Europee, in Giur.it., 1971, IV, 278 e ss., cui si rinvia per i riferimenti dottrinali. Si veda, inoltre, De Vergottini, Considerazioni sui rapporti fra direttiva comunitaria ed autonomia regionale, in Riv. trim.dir. e proc.civ., 1972, p. 300 e ss., in particolare p. 308; nonché Turini, La regione e i trattati comunitari sotto il profilo dell'art. 11 della Costituzione, in Il foro amm., 1972, p. 560 e ss., specie p. 566 e ss.
- Sulla necessaria connessione fra competenza a stipulare trattati e a darvi esecuzione, Paladin, Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni, in Riv. trim.dir. pub., 1959, p. 431 e ss. (specie p. 433).
- (2) La decisione, del 31 marzo 1971, è pubblicata oltre che in Rac. XVII, p. 263, 2 in Foro it., 1971, IV, 339, con ampia nota, in senso critico, di Tizzano.
- (3) Oltre al già ricordato commento di Tizzano, si vedano, per la dottrina italiana, le osservazioni di Gori, in Riv.dir.eur., 1971, p. 155 e ss.; Giardina, in Riv.dir.int., 1971, p. 609 e ss.; Fois, in Riv.dir.int.priv. e proc., 1972, p. 432 e ss.; Maestripieri, in Le Corti di Brescia, Venezia e Trieste, 1972, p. 11 e ss.; per la dottrina straniera, Louis, in Cah.dr.eur., 1971, p. 468 e ss.; Winter, in Com. market law rev., 1971, p. 550 e ss.; Constantinesco, in Rev. trim.dr.eur., 1971, p. 796 e ss.; Sasse, in Europarecht, 1971, p. 208 e ss.; Brinkhorst, in Sociaal Economische Wetgeving, 1971, p. 480 e ss.; Raux, in Rev. gen.dr.int.pub., 1972, p. 36 e ss.; Kovar, in An.fr.dr.int., 1971, p. 386 e ss.; Ganshof van der Meersch, in Cah.dr.eur., 1972, p. 127 e ss. ./. .
- (4) Sull'interpretazione data, da ultimo, all'art. 228, oltre alla dottrina di cui alla nota precedente, Zuleeg,

- Les répartitions des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, VI Colloquio di Liegi p.19 e ss., e Pescatore, Communication sur le thème: "Les répartitions des compétences entre la Communauté et ses Etats membres,"
- (5) Sulla distinzione fra accordi misti e accordi comunitari in senso proprio, quanto all'efficacia self executing, in particolare Louis, Entrée en vigueur et effets des accords des Communautés européennes, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1965, p. 17 e ss.
- (6) Così Pescatore, Les relations extérieures des Communautés européennes, R.C.A.D.I., 1961, p. 137 e ss.
- (7) In questo senso Teitgen, Cours de droit institutionnel communautaire, 1972, p. 191, il quale ricorda, fra gli accordi così conclusi, quelli con Jugoslavia, Spagna e Israele. Favorevole alla nuova prassi instaurata è Zuleeg, Les répartitions cit., p. 20.
- (8) In questo senso Carbone, Regioni a statuto ordinario cit., 190 e 191. Per un'opinione decisamente contraria a che gli atti delle istituzioni comunitarie possano acquistare efficacia indipendentemente da norme proprie dell'ordinamento italiano, con esclusione di ogni effetto self executing, Turini, La regione cit., p. 569 e ss. Secondo quest'autore gli organi comunitari tutelano soltanto l'esigenza comunitaria, non essendo possibile tutelare anche quella autonomistica degli stati, nonché delle regioni.
- (9) Così De Vergottini, Considerazioni cit., p. 305 e ss.
- (10) Non si può non concordare col De Vergottini, Considerazioni cit., p. 305, quando auspica che la direttiva sia il canale normale di intervento regionale; tuttavia, la discrezionalità lasciata allo stato dalle direttive, e in particolare allo stato italiano, così
- * VI Colloquio di Liegi, specie p. 17 e ss.

spesso inadempiente nel darvi esecuzione, nonché tendenzialmente poco propenso a decentrare le sue funzioni e competenze, potrebbe rivetarsi con effetti contrari a quelli proposti (si vedano, per esempio, a proposito del funzionamento delle regioni a statuto speciale, le osservazioni di Carbone, Regioni a statuto ordinario cit., 188, e autori ivi ricordati, secondo il quale "sia i relativi decreti di attuazione, sia la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno sempre operato in senso riduttivo dell'autonomia regionale prevista e garantita dalle norme della Costituzione").

- (11) Sulla possibilità di partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari, oltre a Carbone, Regioni a statuto ordinario cit., 186, Romagnoli, Stato, Regioni e norme comunitarie in materia di struttura agricole, in Dir.econ., 1970, p. 517 e ss., e, in generale, Martini, Lo sviluppo equilibrato delle regioni in Europa : condizioni e mezzi, in Foro amm., 1970, p. 518 e ss.
- (12) Sul significato "geo-economico" del termine "regione" Carbone, Le regioni a statuto ordinario cit., 191, e autori ivi ricordati.
- (13) Recita l'art. 213 : "Per l'esecuzione dei compiti affidatili, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio conformemente alle disposizioni del presente trattato". Sui poteri di informazione della Commissione, in particolare sul limite di applicazione dell'art. 213, il commento allo stesso di Pasetti, in Commentario CEE, Milano, 1965,

p. 1515 e ss., e, da ultimo, Porteu de la Morandière, Les pouvoirs d'information de la Communauté, Revue du marché commun, 1971, p. 300 e ss.

- (14) Sull'interpretazione dell'art. 173, Tizzano, in Commentario CEE cit., p. 1241 e ss., in particolare sulle persone giuridiche come soggetti del ricorso, a p. 1277 e ss.; inoltre, circa la possibilità di impugnare, ex art. 173, delle regioni, De Vergottini, Considerazioni cit., p. 310.
- (15) Il punto è esaminato da Tizzano, in Commentario CEE cit., p. 1252 e, più ampiamente, in La Corte di Giustizia delle Comunità europee, Napoli, 1967, p. 314, dello stesso autore, che ricorda la principale dottrina in merito.
- (16) Così De Vergottini, Considerazioni cit., p. 310.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



10



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

RELAZIONE

del Prof. GIOVANNI CODA NUNZIANTE

"PROSPETTIVA DELLA PROGRAMMAZIONE IN ITALIA DI FRONTE
ALLA REALTA' REGIONALE, COMUNITARIA E INTERNAZIONALE"

I N D I C E

| | | | |
|-------|--|------|----|
| I°. | <u>PREMESSA</u> | pag. | 1 |
| II°. | <u>I NODI DELLA PROGRAMMAZIONE</u> | pag. | 4 |
| | 1) L'adattamento del sistema politico | pag. | 4 |
| | 2) La riforma dell'amministrazione e delle leggi | pag. | 10 |
| | 3) Scelte esplicite e non fatti compiuti nello sviluppo dell'economia | pag. | 14 |
| | 4) Visione globale e procedure della programmazione | pag. | 19 |
| | 5) L'inserimento dell'Italia nella C.E.E. ... | pag. | 23 |
| | 6) I condizionamenti del mondo esterno | pag. | 27 |
| III°. | <u>UNA PROSPETTIVA PER LA PROGRAMMAZIONE IN ITALIA</u> | pag. | 31 |

(Devo ringraziare M.DeBenedictis, P.DeCaterini,
G.G.Dell'Angelo e C. Perone Pacifico, ai quali
è stata sottoposta una prima stesura di questa
relazione, per i loro utilissimi suggerimenti.
La responsabilità delle idee esposte è comunque
solamente mia)

I°. PREMESSA

1) Ancora prima che fosse avanzata l'idea che ha dato origine a questo Convegno, in discussioni alla buona con alcuni amici del comitato organizzativo, era sta un pò da tutti sottolineata la necessità di un discorso, per così dire, dissacrante sulla programmazione. In particolare ci pareva che il fallimento di molti e reiterati tentativi di mettere in moto il meccanismo della programmazione nel nostro Paese, dovesse farci riflettere sulle ragioni obiettive che si opponevano a questo nuovo metodo di far politica.

Quando perciò gli stessi amici mi chiesero di fare questa relazione, oltre che per aiutare a superare certi problemi organizzativi, ho avuto la presunzione di accettare proprio nel ricordo dell'impegno che ispirava le nostre discussioni amichevoli.

Fin dall'inizio ero tuttavia preoccupato della difficoltà del compito che mi ero assunto; ed in particolare mi rendevo conto del pericolo che quello che avevo in mente di dire potesse essere frainteso, ed interpretato quasi come un invito a rinunciare alla programmazione di fronte alle difficoltà della stessa.

E' questo, perciò, il primo punto che tengo a chiarire. Penso di parlare, e comunque intendo rivolgermi, a coloro che non hanno dubbi sulla necessità di una politica di programmazione, nel nostro come negli altri paesi.

Viviamo in un'epoca in cui i fenomeni economici e sociali si presentano ed evolvono con una rapidità che non ha eguali nella storia passata. E d'altra parte sappiamo anche che questi stessi fenomeni hanno comunque in se stessi una forza d'inerzia tale per cui, anche quando si è deciso di controllarli o si è iniziato il loro controllo, essi continuano, anche per molti anni, a svilupparsi secondo una direzione che è quella del passato.

Pensiamo per esempio all'aumento della popolazione ed ai suoi spostamenti, ed a quanto tempo sarebbe necessario perchè gli effetti di un intervento si facciano sentire sulla sua evoluzione. Pensiamo allo

inquinamento, riguardo al quale pur se usassimo una severa politica di controllo dovremmo prevedere per ancora molto tempo un aggravamento della situazione.

Gli esempi potrebbero essere numerosi, e tutti, a mio modo di vedere, sembrano sottolineare questa irrimediabilità del tempo che si lascia trascorrere senza cominciare ad operare, e questa necessità di un indirizzo, di un orientamento, che non può che esser dato dalla società stessa. Non credo che vi possa essere, perciò, alcun dubbio sulla necessità di una politica di programmazione, e questa è una premessa implicita in tutto quanto verrò dicendo.

Chiarito questo punto vorrei dire due parole sui limiti e sugli obiettivi che si propone questa relazione.

In primo luogo vorrei dire che pur affrontando un tema che non può essere che politico, non ho inteso fare una relazione politica. E ciò nel senso che mentre un politico è spesso (talvolta troppo spesso) costretto a valutare certe affermazioni non tanto in base alla loro intrinseca verità, ma anche in base alla possibilità di manovre tattiche che possono nascondersi dietro di esse, io, nella mia irresponsabilità accademica, non mi son posto questo problema. Ed ho cercato, invece, di dire quello che avevo in mente nel modo più chiaro che potevo, pensando in questo modo di favorire la discussione e l'approfondimento dei problemi.

In secondo luogo devo dire che è stata mia intenzione di fare una relazione problematica, al fine di stimolare la discussione. Tuttavia riconosco che in molti casi non solo non saprei dare una soluzione a molti dei problemi che porrò sul tappeto; ma addirittura mi sono domandato se era il caso di parlarne o meno, dato il livello ancora abbozzato al quale essi si trovano nella mia stessa riflessione. Per cui da un punto di vista di utilità personale conveniva forse non esprimerli esplicitamente.

Ma mi sono detto che il livello al quale si mantiene la discussione sulla programmazione è ancora tanto generale, che conviene avere il coraggio di buttar fuori delle idee. La discussione stessa farà,

poi, la dovuta selezione. Anche se quanto dirò oggi dovesse finire per essere scartato, mi auguro che contribuisca comunque al chiarimento di certi problemi.

2) La relazione che segue si divide in due parti. Nella prima cercherò di elencare quali sono quelle situazioni e quei nodi che, a mio modo di vedere, condizionano le possibilità di fare della programmazione in Italia.

Alcuni di questi nodi o situazioni è responsabilità di noi italiani di risolverli o superarli. Per essi è necessario trovare soluzioni e strade nostre. In altri casi si tratta invece di problemi che vanno al di là della nostra responsabilità, o che comunque difficilmente possiamo sperare di mutare almeno nel breve periodo. Anche ^{di} questi, tuttavia, bisogna tener conto nel formulare una politica di programmazione, e soprattutto bisogna aver presente la loro influenza sulla possibilità stessa di realizzare una tale politica.

Là dove si riconoscesse l'impossibilità di mutare o influenzare alcune di queste situazioni, credo che una politica di programmazione realistica dovrebbe cercare di minimizzare gli svantaggi che da questa impossibilità potrebbero derivare al Paese. Mentre sarebbe poco costruttivo salvarsi l'anima con programmi bellissimi, sapendo poi che a causa di queste variabili esogene la possibilità di realizzarli sarebbe comunque scarsa.

Dopo l'elenco delle situazioni e dei nodi che influenzano la possibilità di programmare, nell'ultima parte della relazione cercherò di fare un quadro di quello che succederà se non saremo capaci di trovare una soluzione a questi problemi. Il mio fine non è quello di fare il profeta, e forse il profeta di sventura, ma di mettere in chiaro quelli che potrebbero essere i risultati di una programmazione velleitaria come forse può essere definita per certi aspetti quella pensata fin qui. Penso che una tale conoscenza non può che aiutare a correggere certi errori di valutazione del passato.

II°. I NODI DELLA PROGRAMMAZIONE

1) L'adattamento del sistema politico.

Una prima considerazione deriva dalla definizione stessa che bisogna dare di una politica di programmazione. A questo proposito a me pare che ogni considerazione di compatibilità, efficienza, ecc., passa in secondo piano rispetto a quella che è la caratteristica principale della programmazione; e cioè di essere una politica di indirizzo globale, ed una politica di lungo periodo. Presupposte della programmazione è perciò la presenza di una iniziativa politica sempre attenta a prevenire i problemi, o almeno ad affrontarli tempestivamente quando essi si presentano.

Se questo è vero, e penso sia vero, si vede subito come la possibilità di fare la programmazione dipenda in gran parte dalla presenza di un sistema politico che risponda a sollecitazioni di lungo periodo, e che riesca ad anteporle ad altre di natura solo contingente.

Purtroppo dobbiamo ~~deplorare~~ constatare che questa condizione non si verifica nel nostro Paese, nel quale si può ben dire che, a livello nazionale o regionale, abbiamo un sistema politico che non reagisce o quasi a delle sollecitazioni di lunga periodo.

Non vale qui obiettare che l'interesse politico non è che il riflesso degli interessi della società. Ciò è certo vero, come è vero che sulla natura degli interventi e dei cambiamenti di lungo periodo necessari, non vi è concordanza ed intesa fra gruppi e classi. Ma il fatto è che questa situazione va anche attribuita al sistema politico. Al quale si deve riconoscere una funzione di promozione, che si traduce in scelte chiare e precise poste ai cittadini riguardo agli indirizzi e fini che vadano al di là del contingente.

Parlando con la massima sincerità si ha l'impressione che proprio questa funzione sia carente in Italia. Il nostro sistema politico è instabile non solo perchè ~~al~~ società italiana è in evoluzione, ma anche perchè il meccanismo che lo regola non favorisce la stabilità. In quanto instabile il sistema non riesce poi a responsabilizzare la

classe politica. E' bene sottolineare lo stretto legame che esiste fra stabilità e responsabilizzazione di chi governa. Come è anche bene sottolineare che solo la responsabilizzazione può costituire l'incentivo per ogni iniziativa di lungo periodo.

Le maggiori energie del nostro sistema sono spese, invece, a creare o a mutare equilibri talvolta ibridi e comunque instabili. Ciò rende possibile lo scarica barile delle responsabilità, poichè è facile per ogni Governo od uomo politico sostenere di non aver fatto qualcosa perche certe forze non gli hanno permesse di farlo, o di aver fatto altre cose perchè costretto ~~da~~ altre pressioni.

In questo sistema ogni sollecitazione di breve periodo assurge a livello di condizione per il mantenimento del sistema stesso, e quindi non può che prevalere su fini di più lungo periodo. Parallelamente avviene che le scelte poste al cittadino, e che potrebbero promuovere l'interesse di questo per indirizzi di lungo periodo, diventano confuse, sfumate, per iniziati, e non certo capaci di determinare quella adesione popolare senza la quale non si può sperare di operare grandi cambiamenti della società.

Insisto sul fatto che il sistema politico veramente condiziona al massimo la possibilità di fare una politica di programmazione. Personalmente non credo che non esista la volontà politica di fare certe riforme, e comunque sono convinto che questa volontà esista in singoli uomini di stato influenti. Ma il fatto è che l'impegno di certe persone o l'impegno di certi gruppi non trova nel sistema alcun incentivo o stimolo sufficiente per tradursi in una volontà politica aggregata. Mentre certi problemi di sopravvivenza di gruppi e classi, vitali per queste, ma solo contingenti per il progredire della società, riescono ad essere presentati come essenziali per la sopravvivenza del sistema stesso, in un circolo vizioso che appare difficile spezzare.

Tanto per essere più attuali dirò che, se si possono condividere

certe istanze ispiratrici dell'attuale discussione sulle formule di Governo, quanto ho detto fin qui non può far condividere l'ottimismo con cui alcuni pensano che un cambiamento di formula possa rendere possibile un modo nuovo di far politica.

Con la dovuta responsabilità e prudenza bisogna perciò porsi il problema di un adattamento del sistema politico.

Questa è forse la parte del mio discorso che più si presta ad una interpretazione distorta. E quindi penso che per farmi intendere meglio sia utile fare qualche esempio.

Io non penso ad una repubblica presidenziale, o a qualche altro profondo cambiamento della costituzione. Ma piuttosto prenderei in considerazione certi pur modesti adattamenti, che migliorassero la funzionalità e la chiarezza del sistema. Di questi adattamenti farò due esempi, essendo chiaro che si tratta dei primi che mi vengono in mente, e che sono ben lungi dall'esaurire la materia.

Sono convinto che il voto segreto in Parlamento non sia giustificato in un paese che ha ormai consolidato un certo livello di maturità democratica.

Il voto palese è in primo luogo una maniera di assumere le proprie responsabilità di fronte all'elettore. Mi ricordo come, essendo in America all'epoca dell'elezione del presidente Kennedy, veniva studiato il voto da lui dato riguardo a certe leggi, prime fra queste quelle riguardanti gli aiuti alle scuole confessionali, con lo scopo di derivarne una assicurazione riguardo all'indipendenza del primo candidato cattolico alla presidenza degli Stati Uniti.

Il voto palese è poi anche un modo per dare più forza e responsabilità ai partiti e conseguentemente al Governo.

Penso che nessuno neghi che i partiti sono lo strumento insostituibile per la formazione ed il convogliamento della volontà politi-

ca dei cittadini. Tuttavia si parla in Italia talvolta di partitocrazia, usando in senso negativo questa parola. Ciò si giustifica con il senso di scontento che alcuni nutrono verso i partiti; ma penso che niente è meno appropriato della parola partitocrazia per descrivere la situazione italiana.

Senza nemmeno tirare in ballo il potere economico pubblico o privato, rispetto al potere dei partiti quello delle correnti, dei gruppi, o anche dei singoli uomini politici è talvolta più determinante per molte importanti decisioni. Credo perciò che la partitocrazia, nel senso migliore della parola, costituirebbe un passo avanti rispetto alla situazione attuale, che secondo le analisi di G. Galli appare più simile a quello del governo assembleare, o se vogliamo di grande coalizione fra tutti i partiti e le correnti, rendendo estremamente difficili la definizione delle responsabilità e le scelte del cittadino.

Un altro esempio degli aggiustamenti che ho in mente potrebbe poi essere quello di un quoziente minimo del 5% previsto dalla legge elettorale per avere rappresentanti in Parlamento. Come avviene in Germania. Sarebbe questo un incentivo all'unione delle forze politiche, e quindi un elemento di chiarezza. Mi dispiace che così sarebbero danneggiati partiti che hanno una lunga tradizione democratica ed un alto grado di coerenza rispetto alla programmazione. Ma penso che sia necessario sacrificare una parte della possibilità di differenziazione, pur di assicurare in campo politico interlocutori validi e responsabili nei riguardi dei Governi e delle varie forze del Paese.

L'occasione per una prima riforma del nostro sistema avrebbe potuto essere quella delle regioni. Tuttavia si ha l'impressione che anche questa che è stata senz'altro la maggiore riforma operata nel dopoguerra nel nostro Paese, sia stata negativamente influen-

zata da considerazioni correnti o di equilibrie politiche di breve periodo.

Ho il dubbio che se dopo venti anni la classe politica, sia di maggioranza che di opposizione, si è trovata finalmente d'accordo per attuare le regioni, questo è successo anche perchè si è pensato in questo modo di rafforzare a livello locale certi equilibri e certe situazioni che scricchiolavano a livello nazionale.

Questa è evidentemente un'interpretazione personale, ma penso che per chi si interessa del settore agricolo essa costituisca qualcosa di più di un dubbio. Basta vedere chi, in praticamente tutte le regioni, controlla il settore agricolo, con una rinnovata saldezza che può essere comparata solo a quella della fine degli anni '50.

In questo modo anche le riforme di struttura sarebbero fatte in funzione, diciamo così, di un contenuto che riflette situazioni contingenti alle quale sono interessati i gruppi politici. Mentre invece trattandosi di riforme istituzionali bisognerebbe preoccuparsi di fare, per così dire, delle scatole vuote, ovvero delle strutture che si dimostrino capaci di darsi da se stesse un contenuto. Costruire delle scatole in funzione di un contenuto, che specialmente nel tempo in cui viviamo può cambiare ed essere soggetto a rapidi aggiornamenti, vale solo a creare nuove rigidità.

Questo modo di far politica si è tradotto, nel caso specifico, in una riforma regionale che ha solo ripetuto a livello locale il meccanismo politico che funzionava a livello nazionale, con i suoi problemi di equilibrio, con la sua instabilità ed irresponsabilità, con tutte quelle caratteristiche, insomma, che come ho detto non facilitano certo il recepimento delle istanze di lungo periodo della nostra società. Come anche si riflette nei primi atti di governo delle Regioni, che negli statuti che dovrebbero solo regolare l'organizzazione della vita politica regionale, si sono affrettate ad introdurre obiettivi

e contenuti dell'attività stessa.

Per concludere questo punto, mi pare che se il problema dell'adeguamento del nostro sistema politico non verrà affrontato, ciò costituirà un'ulteriore riprova di come, a causa del meccanismo che lo regola, certe esigenze di lungo periodo abbiano scarsa possibilità di venire a galla e di essere accolte. Con il pericolo che un adeguamento avvenga in modo traumatico ed in direzioni imprevedibili, il che penso nessuno di noi può responsabilmente augurarsi.

2~~mo~~). La riforma dell'amministrazione e delle leggi.

Altrettanto pregiudiziale quanto l'adattamento del sistema politico, e del resto strettamente legato ad esso, è l'adattamento di quella che rimane la struttura portante di ogni intervento programmato: intendo parlare dell'amministrazione pubblica e del sistema delle leggi.

Riguardo al primo aspetto mi pare che quando si parla dei difetti della nostra burocrazia, si deve in realtà parlare dei difetti delle leggi che ne regolano l'attività.

E' indubbio che il comportamento dell'amministrazione è in parte determinato dal rapporto che lega la burocrazia al potere politico come effetto di quanto ricordato al paragrafo precedente. Ma è anche vero che la burocrazia trova nei regolamenti antiquati ed assurdi allo stesso tempo il suo maggior limite ed uno strumento di potere.

In poche parole è stato scritto che regolamenti, controlli, formalità, ecc. fanno sì che ^{per} l'amministrazione italiana "quel che conta non è la spesa, ma la promessa della spesa, non il risultato, ma l'ottemperanza alle istruzioni, non il fatto, ma la risultanza documentale di esso". Si creano così un solido principio di irresponsabilità diffusa ed una densa crosta che rende l'attività degli apparati impermeabile ai fini dai quali pure è legittimata la loro esistenza" 1/

Che una simile struttura sia incompatibile con la programmazione è tanto evidente da non meritare una parola in più. Ma è anche evidente che la riforma dell'amministrazione sarà cosa più complessa e difficile di un puro riordinamento di organici.

La strada non può essere che quella di esaltare il criterio di responsabilizzazione ai vari livelli e dei vari uffici dell'amministrazione. Poiché solo attraverso la responsabilizzazione sarà possibile rendere operante la funzione di controllo da parte degli utenti dei servizi dell'amministrazione, e cioè dei cittadini; e quindi

finalizzare l'operato della burocrazia più al risultato che al formalismo.

Ma una simile riforma non può essere isolata, ma legata alla riforma del sistema politico, che nella sua struttura attuale trova ampio supporto proprio in una burocrazia fatta a sua immagine e somiglianza. Del resto la riforma nel senso di una maggior responsabilizzazione degli apparati amministrativi, senza l'instaurazione di un sistema politico che favorisca la stabilità e la responsabilità, potrebbe risultare addirittura pericolosa, per l'impulso che darebbe a certe tendenze tecnocratiche.

Pensiamo, per esempio, a quali potrebbero essere i rapporti fra un organo centrale della programmazione ed un governo instabile, precario e poco responsabilizzato.

Ma oltre alla riforma dell'amministrazione sono necessarie anche leggi adatte a fare la programmazione. Che senso ha, per esempio, progettare incentivi economici o opere pubbliche, se poi per portare la luce o l'acqua in un nuovo quartiere o in una zona industriale è necessario chiedere innumerevoli permessi a innumerevoli enti diversi, il che può ritardare per anni l'inizio dei lavori ?

■, per fare un altro esempio, come si può pensare di portare avanti una politica di ristrutturazione dell'agricoltura quale quella suggerita dal Memorandum Mansholt, se le direttive assumono la forma di un coperchio messo a coprire una legislazione di indirizzo opposto, che rimane tuttavia in vigore.

Sono problemi questi che, per quanto smisurati, non possono non essere affrontati. E se essi non vengono risolti la credibilità di una politica di programmazione, anche con la maggiore buona volontà, rimane minima. E ricordiamo che la credibilità è un elemento fondamentale della programmazione.

Perdonatemi se mi soffermo su quest'ultimo punto. Ma quando più

o meno sbrigativamente si liquidano con l'etichetta di reazionarie certe posizioni di resistenza alla programmazione, mi domando se non bisognerebbe esser più attenti a studiare ~~le~~ le cause di certi atteggiamenti.

Per chi è a contatto con l'apparato amministrativo e la legislazione italiana, penso che man mano non possa che rafforzarsi la convinzione che se lo Stato funzionasse ed applicasse le leggi ogni attività economica risulterebbe bloccata. Le resistenze opposte a certi tentativi di modernizzazione dello Stato, come per esempio la riforma regionale o la programmazione, sono perciò almeno in parte da spiegare col timore che, essendo poco credibile almeno in tempi brevi la riforma delle leggi e delle mentalità, ciò possa tradursi appunto in un ostacolo ad ogni attività *produttiva*.

E' evidente che si tratta di una posizione senza sbocco e quindi sterile, poichè la storia italiana degli ultimi anni non dimostra, come ha detto ironicamente qualcuno, che in ~~nessun~~ fondo si può fare benissimo a meno di un Governo. Ma al contrario dimostra come sia indispensabile che un Governo vi sia, e che abbia autorità e potere. E tuttavia ~~quasi~~ molto di quanto è successo negli ultimi anni sembra giustificare più le posizioni caute degli operatori economici, che quelle illuminate degli studiosi più attenti e più impegnati.

E' ben triste, ma bisogna riconoscere che in quella contrapposizione sempre più evidente fra un'Italia produttiva ed un'Italia parasitaria e redditiera, almeno ^{una} parte del sistema politico e dell'amministrazione dello stato si colloca più nel secondo che nel primo gruppo.

Se consideriamo infatti che le rendite si manifestano sempre in corrispondenza di squilibri fra domanda ed offerta di beni e servizi, deve riconoscersi che questi squilibri sono nella maggior parte dei casi generati dall'immobilismo di alcune strutture. E' sintomatico che le posizioni di rendita si verificano proprio in quella parte meno dinamica di alcuni settori, come il commercio, l'edilizia, l'agri-

coltura, ecc., regolate da leggi che tendono a congelare certe situazioni, piuttosto che a favorirne l'evoluzione. Mentre nei settori più dinamici esse sono ridotte e tendono comunque ad essere temporanee.

Ora fra i settori più stagnati, se non addirittura in profonda crisi, e nei quali sono spesso presenti posizioni di rendita, bisogna purtroppo annoverare gran parte delle strutture dello Stato. Cos'altro si potrebbe dire, infatti, di una amministrazione che non riesce ad amministrare, di un'università che non riesce ad insegnare, di una sanità che non riesce a curare, e, perchè no, di un sistema politico che non riesce a governare e ad indirizzare la società verso certi traguardi ?

3) Scelte esplicite e non fatti compiuti nello sviluppo della economia.

L'interpretazione di alcuni sviluppi della nostra economia va ~~va~~ collegata alle sconfortanti osservazioni che chiudono il paragrafo precedente.

La instabilità e scarsa responsabilità del sistema politico ~~tra~~ e l'inceppamento dell'amministrazione si sono tradotti nell'impotenza di ogni iniziativa politica o nella scelta quasi obbligata della via della minor resistenza o del minor attrito, mentre si è accentuato il prevalere di altri centri di potere.

~~Abbiamo~~ Ho già ricordato la comparsa del dualismo fra Italia produttiva ed Italia parassitaria, e alcune delle sue manifestazioni. Il tasso di attività della popolazione è venuto, per esempio, decrescendo di ben sei punti nell'ultimo decennio; il che significa che vi è un numero crescente di consumatori, in media tre, a carico di ogni persona che lavora.

Ma si ha l'impressione (non potrei infatti citare dati) che questo fenomeno, di per se già così grave, sia addirittura sottostimato; in quanto il settore che ho chiamato parassitario si allarga in effetti fino ad abbracciare anche parte di quello che le statistiche dichiarano settore produttivo. Il peso delle posizioni di rendita, della speculazione, sia privata che pubblica, sembra essere non solo diffuso ma in aumento, a spese delle attività veramente produttive.

Un altro fenomeno di dualismo e di accentuazione di certe differenze si è poi verificato fra i settori della nostra economia trascinati dalle ^{es}portazioni, e quelli che meno risentono degli influssi esterni.

La parte più dinamica dell'economia italiana è stata quella rivolta verso i mercati esterni, che ha sentito in maniera più urgente lo stimolo alla modernizzazione. Vi è da domandarsi se per certe industrie

ciò non sia stato anche un modo di sottrarsi ai ritardi ed alle rigidità di casa nostra.

A questi settori dinamici si sono contrapposti quelli che per ragioni oggettive risultano meno soggetti alle influenze esterne, come per esempio i settori che vendono servizi (distribuzione, edilizia, salute, ecc.), e che sono rimasti in gran parte immobili ed impenetrabili. Questo risultato è stato possibile proprio per la mancanza di un intervento pubblico stimolante. Mentre in molti casi questi settori sono riusciti ad imporre scelte ed interventi protettivi che sono solo valsi a puntellare situazioni di arretratezza.

Fra i settori meno dinamici la distribuzione può servire da esempio emblematico. Dopo anni di discussione i commercianti sono riusciti ad imporre (anche con le manifestazioni di piazza) una legge corporativa che certo non favorisce l'evoluzione del settore distributivo. Di un settore cioè che, come ci accorgiamo in questi giorni, è il fulcro della vita economica della nazione. Di fronte al procedere della integrazione comunitaria vi è da domandarsi se il risultato di tutto ciò non sarà quello di far svendere, presto o tardi, le imprese commerciali italiane al capitale straniero, che in altri paesi trova nella distribuzione uno dei settori più dinamici ed interessanti.

Altro aspetto importante da ricordare è quello dell'evoluzione dei consumi. Nell'ultimo decennio, malgrado la presenza di governi che certo più che in passato si proponevano di attuare la programmazione, abbiamo visto i consumi privati aumentare più rapidamente del reddito nazionale, e vincere spesso la gara rispetto ai consumi pubblici. Questi ultimi sono fissi a quota 46% da più di un decennio, contro quote ben più alti negli altri paesi occidentali.

Si è verificato cioè ^{l'opposto} di quello che è comunemente considerato uno dei principali obiettivi della programmazione.

Se tutti questi sviluppi non possono essere considerati che spontanei e risultato della poca efficacia dell'azione di indirizzo delle

Stato, vi sono altre scelte che da parte di alcuni vengono considerate come esplicite ed originali del sistema italiano, e che a me pare, invece, siano anche esse frutto di uno sviluppo quasi spontaneo, anche se si cerca una razionalizzazione ex post di esse.

Fin dagli anni '50 si pensò, da parte di alcuni, che una delle maniere più efficaci per attuare una politica di programmazione fosse quella di estendere la partecipazione o il controllo pubblico (eredità di tempi passati e di altre situazioni) al livello della produzione e nei più differenti settori. La filosofia dietro questa scelta può esser solo quella di ritenere che quanto più ampio è il controllo pubblico della produzione, tanto più aumenta la possibilità di programmare l'economia. In altre parole che bisogna essere padroni per comandare.

Questo ragionamento a me pare più un segno di scarsità di fantasia che un reale approfondimento dei problemi della programmazione. Quello che è certo è che non fu considerato abbastanza come, di fronte alla debolezza del nostro Stato, ed alla possibilità per le imprese a partecipazione statale di trincerarsi dietro ^{il} ~~un~~ criterio di economicità delle scelte produttive, il controllo pubblico sarebbe stato quanto mai difficile e con probabilità inefficace.

Ma quel che è peggio non si considerò abbastanza come nel nostro Paese scelte di questo genere sembrano avere in se stesse un meccanismo di autopropulsione e di espansione. Con il risultato che nelle ultimo decennio la partecipazione statale si è estesa fino ad abbracciare la maggior parte di quella che può essere definita la grande industria italiana (meno nel settore finanziario). E ciò quasi alla chetichella, senza esplicite decisioni politiche ed una discussione approfondita ed alla luce del sole, riguardo a quella che può essere certamente considerata una rivoluzione della struttura della nostra economia.

D'altra parte l'espansione delle partecipazioni e del controllo pubblico nell'economia ha ridotto l'indispensabile effetto di stimolo

e di selezione che deriva dal ~~wwwwww~~ criterio della economicità della gestione delle imprese. Mentre in alcuni casi non si può negare che sono anche aumentate le possibilità del sottogoverno, che troppo spesso sono viste come il tributo che l'industria di Stato deve pagare al potere politico per continuare a fare a modo suo.

Se uno dei problemi centrali della società occidentale è quello ^{dei rapporti} fra potere economico e potere politico, si può ben dire che questo rapporto sia ancor più complesso e pericoloso in Italia, poiché esso interessa non solo il potere economico privato, ma, in forme anche più evidenti, il potere economico pubblico, con la sue, anche più accentuate, possibilità di pressione sul potere politico. Di fronte a questi problemi forse la stessa scoperta dei fondi segreti della Montedison ai tempi in cui era privata, potrebbe passare in secondo piano.

Se la scelta in favore di una espansione dei poteri pubblici era giustificata da obiettivi di programmazione, dopo più di un ventennio dobbiamo dire che le imprese a partecipazione statale hanno contribuito agli sviluppi del nostro sistema economico che ~~wwwwww~~^{he} appena ricordato (ampliamento delle situazioni parassitarie, aumento dei consumi privati, ritardi dei settori interni) nello stesso modo, se non più, del settore privato.

~~wwwwww~~ Del resto ~~allo~~ scarso approfondimento di una scelta così fondamentale quale è quella delle partecipazioni pubbliche, ha fatto da parallelo il poco approfondimento di altre possibili soluzioni. Per esempio di quella, che è poi seguita da altri paesi occidentali, di lasciare una relativa libertà al livello della produzione, e di concentrare ogni sforzo nell'indirizzo e nella programmazione dei consumi.

La struttura dell'economia italiana è stata così di fatto rivoluzionata, allontanandosi da quella degli altri paesi della CEE con le possibili conseguenze di cui parleremo tra poco. Nè si è sentito il

bisogna di discutere sui pro ed i contre della scelta fra controllo della produzione e controllo dei consumi.

Queste vie, del resto, non si escludono a vicenda, specialmente se si considera che una programmazione dei consumi può costituire strumento fra i più efficaci per indirizzare la produzione. Non credo, infatti, che l'industria italiana, pubblica o privata, avrebbe difficoltà a costruire meno automobili e più mezzi pesanti per i ~~lavori~~ lavori di sistemazione e consolidamento idrogeologico; o meno televisori e più apparecchiature per la depurazione dei rifiuti e la riduzione dell'inquinamento. Sempre che la domanda possa essere indirizzata verso questi obiettivi.

Si tratta solo di individuare gli strumenti adatti per indirizzare una più larga parte del reddito nazionale verso i consumi ~~pubblici~~ che di solito vengono definiti pubblici (istruzione, ambiente, salute, amenities, ecc.), a scapito di altri consumi privati. Ma anche qui non si parte certo da zero, poichè alcuni strumenti come il prelievo fiscale, sono già abbastanza sperimentati al fine di aumentare la fetta di reddito che, controllata dalla società, può essere devoluta alla soddisfazione di consumi pubblici.

Forse solo negli ultimi tempi la consapevolezza di una simile alternativa è apparsa in alcuni interventi. Anche perchè di fronte al perdurare della crisi economica è stata affacciata da alcuni la necessità di riscoprire il mercato, come è stato affermato in un recente convegno (vedi Andreatta a Perugia). Ed anche, d'altra parte, perchè l'avviamento della riforma fiscale può far sperare che in un futuro non troppo lontano disporremo di uno strumento più efficace per poter procedere a quel prelievo di una fetta maggiore della ricchezza nazionale che è il presupposto per il soddisfacimento di certi consumi pubblici.

E' ora che la discussione sulla programmazione ~~venga~~ proponga in modo più chiaro all'opinione pubblica queste scelte e queste opzioni, che appaiono forse più reali e comprensibili ai non iniziati di altre attualmente al centro della querelle fra politici.

4) Visione globale e procedure della programmazione.

A questo punto va ricordato un altro difetto di impostazione della nostra politica economica, che non può che influenzare negativamente la possibilità di fare della programmazione, specialmente in quanto esso si ritrova e forse viene esaltato dalla riforma regionale. Si tratta della sempre presente divisione per settori stagni degli organi preposti alla gestione della politica economica, e nel caso particolare della divisione per settori delle competenze fra Stato e regioni.

La costituzione formulata negli anni '40, quando non si parlava ancora di programmazione, non può che presentare delle lacune rispetto alle esigenze degli anni '70, quando, come abbiamo detto, la politica di programmazione viene assumendo un ruolo fondamentale.

Facciamo un esempio. Negli anni '40 l'agricoltura è stata considerata dal costituente di interesse puramente locale, come le fiere, ed i mercati locali! Ma con il passare del tempo essa ha assunto sempre più una dimensione nazionale, o addirittura internazionale, e comunque è venuta sempre più ad inserirsi nella vita economica del Paese. Di qui la inadeguatezza di una divisione per settori (agricoltura alle regioni, industria al centro, ecc.) nei riguardi di una programmazione che deve avere a tutti i livelli una visione globale ed intersettoriale dei problemi dell'economia e della società.

Come sarebbe possibile attuare le direttive per la ristrutturazione dell'agricoltura senza, per fare un esempio, una visione intersettoriale dei problemi dell'occupazione! O come è possibile continuare a progettare opere pubbliche per l'agricoltura (schemi irrigui, ecc.) o infrastrutture turistiche, quando di un colpo esse possono essere rese inutili dalla decisione di costruire, per esempio, un centro siderurgico.

La divisione per settori riflette la vecchia struttura dello Stato e dell'amministrazione italiana, per di più adattata sul modello

dello Stato corporativo. La programmazione, per essere attuata, non può che comportare un'organizzazione diversa delle competenze e delle materie che da essa sono interessate.

Il problema vero è perciò quello di vedere quale parte di ogni settore economico (e non solo dell'agricoltura), o meglio quali funzioni indipendentemente da una visione settoriale, abbiano carattere locale e vadano affidate all'autorità ed alla responsabilità locale. E quali funzioni abbiano un carattere globale ed intersettoriale e richiedano, perciò, una visione d'insieme che può essere solo di responsabilità centrale.

In altri termini mi pare che bisogna individuare vari livelli che vanno dall'estremo dell'indirizzo-opzione più aggregato, fino allo estremo operativo e di attuazione, che è il livello più disaggregato. Ai due estremi, come a tutti i livelli intermedi, vi saranno decisioni da prendere che oltre a richiedere una partecipazione democratica, dovranno essere collegate fra di loro in una catena di compatibilità.

Questa divisione per funzioni o per competenze si avvicina, a mio modo di vedere, al concetto delle leggi di procedura, e non certo a quello della divisione per settori, come sembra essere suggerito dalla Costituzione, e secondo il modello verso cui si è orientata fin ora la riforma regionale.

Le leggi di procedura dovrebbero, fra l'altro, riaffermare la classica divisione fra tre fasi o funzioni dell'attività pubblica. La fase politica vera e propria, di decisione e di indirizzo. La fase amministrativa, cioè di gestione delle varie leggi nelle quali si traduce una politica di intervento. Ed infine la fase operativa che realizza i progetti e gli interventi decisi ai vari livelli.

Confondere queste tre fasi avrebbe riflessi negativi, poichè come è necessaria una supremazia ed indipendenza della politica, così è necessaria una gestione indipendente, da parte di una burocrazia efficiente e soggetta solo alle leggi, degli interventi stabiliti dal po-

tere politico. Ed inoltre è necessaria la distinzione fra le prime due fasi e quella di coloro che operano e realizzano i programmi e le iniziative, e che non possono essere confusi con coloro che amministrano le leggi.

Altro aspetto delle leggi di procedura sarebbe quello di affrontare ^{nel} ~~un~~ modo più concreto il problema della partecipazione. Questa ultima costituisce la via essenziale per fare la programmazione, poiché credo sia abbastanza ovvio ormai che lo stabilire per legge il tasso di sviluppo o l'ammontare degli investimenti, sia solo un metodo velleitario che evita di affrontare il vero problema, che è quello appunto della partecipazione e dell'adesione a certe decisioni programmatiche.

Ma è proprio a questo problema della partecipazione che bisogna dare una soluzione di procedure e non di frammentazione di potere e di responsabilità. Spesso si ha l'impressione che la riforma regionale sia stata intesa in senso opposto, e che la partecipazione per molti significhi indipendenza, se non contrapposizione di poteri. La divisione per settori delle competenze non può che facilitare questa interpretazione; aiutata del resto dall'autoritarismo di certi organi centrali dello Stato, a cui si contrappone la gelosa reazione di quelli regionali. Non si vuol capire, insomma, che se vi è qualcosa che condiziona l'indipendenza e supera la divisione dei poteri, questo è proprio il metodo della partecipazione.

Vi è inoltre da considerare che, nella misura in cui l'esperienza di questi ultimi anni fa ritenere poco probabile che si arrivi alle tanto discusse leggi cornice, per cui fra qualche settimana questo ultimo alibi per ritardare l'inizio dell'attività delle regioni verrebbe a cadere, la necessità di leggi di procedura che regolino la funzione di indirizzo dello Stato, mi pare indispensabile, anche per proteggere la riforma regionale. Non si può commettere l'errore di credere che il Titolo V° della Costituzione, o addirittura il solo

Articolo 117, sia sufficiente a stabilire le procedure. La Costituzione non può essere una legge di procedure sufficiente, e lasciare le cose come stanno non può che favorire la conflittualità permanente. Conflittualità che non giova certo a nessuno, ma che alla lunga, per la stessa forza delle cose, non può che nuocere in primo luogo proprio alle regioni.

Tuttavia la speranza di arrivare in un tempo più o meno breve all'emanazione di leggi di procedura per la programmazione è scarsa. Si ha l'impressione che nel nostro Paese più che cercare un modus vivendi per lavorare insieme, tutti si preoccupino solo di asserire la propria indipendenza di decisione sui problemi più generali, mentre la fase operativa rimane nell'ombra.

Nell'interminabile, ed ancora aperta, discussione sulla funzione degli Enti di Sviluppo Agricoli, ogni qual volta si è asserito che questi enti dovevano essere essenzialmente operativi, per attuare i progetti e le direttive formulate attraverso i piani zionali in sede politica, questi enti hanno reagito quasi sentendosi diminuiti dal fatto che veniva loro attribuita solo una funzione esecutiva.

L'esperienza dovrebbe richiamare l'attenzione, invece, proprio su questa fase operativa, poichè le accese discussioni, per esempio, sulla Nota Aggiuntiva, o sul Piano Giolitti, o a livello regionale su alcuni piani zionali agricoli, hanno dimostrato di essere del tutto innocue per quanto riguarda la promozione di un processo di programmazione dell'economia. Mentre è fin troppo evidente che anche nella fase di realizzazione sono presenti decisioni e responsabilità di grande portata. Non vorrei che fosse proprio la paura di tali responsabilità a determinare la preferenza per le grandi scelte di principio.

Deve essere chiaro che l'interesse per le decisioni più generali, ed il disinteresse per l'attuazione delle stesse, può finire per spingere molti enti ed istituzioni nella fascia parassitaria della società italiana, alla quale ~~abb~~ ho fatto riferimento poco fa.

5) L'inserimento dell'Italia nella C.E.E.

Uno dei problemi principali che la società italiana deve affrontare, e che quindi non può che essere al centro della politica di programmazione, è quello dell'inserimento del nostro Paese nella Comunità Europea.

Non si può negare che gran parte degli operatori economici, specialmente dei settori più dinamici, abbiano capito da tempo questa esigenza e si siano sforzati di attuare i dovuti adeguamenti.

Più complessa invece è la posizione del mondo politico e della amministrazione.

Per quanto riguarda alcuni partiti politici, la loro conversione all'idea europea è solo recente. Per la maggioranza, tuttavia, l'adesione è per così dire della prima ora. Ciò malgrado non si ha sempre l'impressione di una profonda convinzione europeistica del nostro mondo politico.

Bisogna distinguere varie componenti e ~~vaghi~~ motivazioni di questo atteggiamento, alcune del tutto negative, altre più compesite e fondate.

In primo luogo è da ricordare come gli interessi della nostra classe politica per lunga tradizione sono sempre stati eminentemente provinciali e circoscritti ai problemi di casa nostra. A determinare questo atteggiamento sono convinto che giochi non poco il sistema politico italiano, con le lacune di cui abbiamo parlato. L'instabilità, per esempio, aumenta la possibile portata di ogni manovra di corridoio, e quindi l'interesse per un gioco che si svolge esclusivamente a livello parrocchiale. Ciò non può che creare un certo sentimento di fastidio e di insofferenza per la sempre maggior invadenza delle decisioni prese a Bruxelles, che talvolta vengono a turbare le regole di questo gioco.

E' necessario asserire nel modo più chiaro che questo atteggiamento può essere estremamente controproducente ai fini dell'inserimento

dell'Italia nella Comunità. Esso non può che sfociare in una presenza magari aggressiva, ma in pratica rinunziataria dell'Italia a Bruxelles, proprio in un momento in cui questa presenza è più che mai necessaria.

Diverso l'atteggiamento di coloro che lamentano come certi impegni in sede comunitaria siano stati presi dai Governi degli anni '60 e dei primi anni di questo decennio, senza sufficiente controllo del Parlamento. Anche in questo caso la colpa non può che ricadere su di un Parlamento troppo provincialmente impegnato solo nelle battaglie di casa nostra. Per far sì che questo discorso non ~~non~~ ^{rimanga} solo uno sterile esercizio a proposito del latte versato, è auspicabile che a partire da oggi il Parlamento richieda maggiori assicurazioni di essere preventivamente consultato. Vanno perciò condivise recenti proposte procedurali in questo senso.

Sarebbe, tuttavia, nocivo pensare di poter ancora decidere indipendentemente o in difformità da certi indirizzi della Comunità. Se una programmazione venisse basata su tali ~~principi~~ principi essa sarebbe destinata all'insuccesso. Al contrario, ripetiamo, che uno degli obiettivi principali della programmazione non può che essere quello di favorire l'inserimento della nostra economia e della nostra società nella Comunità.

Una volta fatta questa doverosa autocritica, bisogna però riconoscere che certe perplessità su alcuni sviluppi della Comunità Europea sono più che fondate. Aggiungendo subito che non può che essere responsabilità dei paesi membri, e quindi dell'Italia in primo luogo, di correggerli.

E' evidente che ~~non~~ la Comunità non può pretendere che l'Italia operi sempre e comunque i suoi aggiustamenti avendo come modello le strutture e le situazioni degli altri paesi. Ciò dovrà pur avvenire il più delle volte, nella misura in cui tali strutture sono effettivamente più moderne e migliori di quelle italiane. Ma è chiaro che la

CEE dovrà anche tener conto di quelle che sono le situazioni ed i problemi reali del nostro Paese. L'impegno maggiore dell'Italia deve consistere nel presentare questi problemi in modo chiaro e credibile, non dando l'impressione di strumentalizzarli per giustificare certi ritardi. Non possiamo aspettarci che altri si assuma la funzione di nostro avvocato.

Può essere fra l'altro ben chiarito che nella misura in cui la Comunità non terrà conto delle nostre esigenze, sarà lei ad emarginare il nostro Paese, ed a chiuderci la porta in faccia.

Tutto quanto detto fin qui porta sempre alla conclusione che per ottenere risultati apprezzabili, e che non potranno che favorire la costruzione di un'Europa unita, è necessaria una presenza ben più incisiva che nel passato dell'Italia a Bruxelles. Presenza che deve essere improntata ad una chiara strategia di lungo periodo, che potrebbe trovare i suoi capisaldi nei seguenti punti:

a) Priorità della scelta europea nei confronti di qualsiasi altra scelta di politica estera, di economia interna, ecc. Se il nostro Paese vuole che anche gli altri partners operino una scelta analoga, deve essere il primo a non lasciar~~si~~ dubbi sulle sue intenzioni. Questo in passato non è sempre avvenuto, e le numerose condanne della Corte di Giustizia Europea stanno a provarlo.

b) Iniziativa costante per ampliare il controllo politico europeo sull'operato degli organi di Bruxelles attraverso il Parlamento Europeo. Se non sbaglio di fronte al nostro Parlamento giace una legge per l'elezione diretta dei nostri rappresentanti a Strasburgo. La sua approvazione potrebbe essere un gesto di europeismo di grande rilievo.

c) Concreta espansione della sfera comunitaria a tutti i campi economici e sociali, e quindi introduzione del metodo della programmazione anche a livello europeo.

E' ormai evidente che non solo è difficile procedere efficacemente

in base a piani settoriali di ristrutturazione, ma anche che questa può non essere la via che porta alla costruzione dell'Europa. Le recenti vicende monetarie lo dimostrano ad abundantia.

La programmazione è del resto il metodo per poter risolvere a livello europeo alcuni fondamentali problemi italiani. Il problema del Mezzogiorno, per esempio, va inquadrato nell'ambito della politica regionale della CEE, che per iniziativa dell'Italia deve diventare al più presto una operante realtà.

Per conseguire questi risultati non si può che puntare su di una presenza italiana a Bruxelles rinnovata in particolare modo nella qualità. Il che certamente suppone un più attento atteggiamento della classe politica, ma specialmente si ricollega a quella riforma dell'amministrazione di cui abbiamo parlato al paragrafo 2), e che nella sua attuazione dovrà tener conto in modo prioritario del nuovo rapporto venutosi ad instaurare con la Comunità.

6) I condizionamenti del mondo esterno.

Se i legami istituzionali con la CEE influenzano in modo evidente la possibilità di programmazione dell'Italia, poichè con il mondo esterno questi legami non esistono, si potrebbe pensare che la programmazione possa prescindere da quello che succede al di fuori della Comunità. La realtà economica è un'altra, e le vicende degli ultimi tempi si sono incaricate di ricordarcelo in maniera più che brusca.

Anzi penso convenga sottolineare come entro certi limiti vi sia una contraddizione fra il voler mantenere una economia completamente aperta verso l'estero e certi tentativi di programmazione all'interno. In altre parole vi può essere una contraddizione fra una programmazione pubblica all'interno di un paese o di un'area economica, e certi fenomeni e movimenti sul mercato internazionale, che sono più o meno spontanei o guidati. E guidati, a seconda dei casi, da interessi prevalentemente privatistici (mi riferisco al mondo occidentale), o prevalentemente nazionalistici (mi riferisco ai paesi ad economia di Stato), ma in tutti i casi con effetti non troppo dissimili e che si ricollegano ad obiettivi di imperialismo economico, anche volendo usare nel modo meno polemico questa parola.

Senza ricorrere all'esempio delle società multinazionali, i cui obiettivi vanno molto al di là dell'ambito dell'economia di un paese, basterà ricordare il problema della bilancia dei pagamenti, quello dell'inflazione, quello dei prezzi interni ed internazionali, ecc. Tutti questi problemi, come quello dei rapporti con il terzo mondo, non possono essere risolti che attraverso un controllo negoziato dei mercati internazionali, in mancanza del quale le economie dei singoli paesi saranno sempre soggette ad influenza esterne sconvolgenti per le rispettive programmazioni e causa di tensioni politiche.

Molti sarebbero gli esempi per dimostrare questa tesi. Circa un anno fa, per esempio, gran discutere si fece sulle imminenti decisioni

della CEE in merito ai prezzi agricoli. E vi fu chi sosteneva che i prezzi della Comunità dovevano adeguarsi nel più breve tempo possibile a quelli dei mercati internazionali. Ma questi ultimi, nell'anno passato, hanno dimostrato, se pur vi erano dubbi, di essere prezzi manovrati e comunque sensibilissimi a fenomeni contingenti e di breve periodo, sui quali non può essere basata una programmazione. Per esempi, quando si discuteva a Bruxelles, il prezzo del grano all'interno della CEE era all'incirca doppio di quello internazionale; oggi, dopo neppure un anno, la differenza è dell'ordine del 20%.

Inoltre si è visto come forti eccedenze di prodotti lattiero-caseari si siano ridotte nel giro di un anno, anche a causa delle vicende internazionali, al punto che si è dovuto mettere un freno alle esportazioni di polvere di latte, che rischiavano di rendere il prodotto introvabile nella Comunità. E cosa dire della dipendenza dei consumi italiani dalle importazioni di carne bovina, che, per quanti espedienti si sono tentati, ha determinato un notevole aumento dei prezzi interni via via che si faceva sentire la più che prevista scarsità dell'offerta internazionale ?

Da queste premesse mi sembra derivare che una programmazione che trascura di mantenere una struttura bilanciata dell'economia, e accetta invece l'accentuazione oltre certi limiti della dipendenza dai mercati internazionali in alcuni settori, è un controsenso e porta in sé un germe di autodistruzione. Una struttura bilanciata della economia non può raggiungersi, tuttavia, attraverso forme autarchiche di protezione, bensì con la costruzione di aree economiche integrate di più ampie dimensioni. (Vedi nota alla pagina seguente).

Penso sia questo il modo di guardare alla costruzione della CEE, un obiettivo di per sé tanto importante da richiedere una posizione prioritaria, ed il sacrificio di certi rapporti con l'estero nella misura in cui essi possono compromettere questa costruzione.

~~La~~ La giustificazione di certe protezioni va visto, perciò, non

(Nota alla pagina precedente).

Anche se i recenti avvenimenti potrebbero indurre a dubitarne, un punto di forza dell'economia USA è da ritrovare nel fatto che l'ampiezza dell'economia interna fa sì che gli scambi con l'estero, per quanto considerevoli, rappresentano una parte trascurabile del reddito nazionale. Le importazioni e le esportazioni costituiscono infatti il 4-5% del reddito stesso, mentre le importazioni e le esportazioni dei sei paesi della CEE rappresentano in media circa il 20% dei rispettivi redditi nazionali. (in Italia il 16-17%). Considerando la CEE come un paese unico, e quindi trascurando gli scambi interni, questa proporzione è ancora dell'ordine del 10%, e cioè doppia di quella americana. La Comunità è quindi una zona che può essere considerata, al momento attuale, più aperta all'estero degli Stati Uniti; e del resto il volume degli scambi della Comunità con i paesi terzi è superiore a quello degli USA con il resto del Mondo.

a fini autarchici (che di solito vengono giustificati da ragioni congiunturali), ma finalizzati alla costruzione di un sistema economico integrato, quello europeo, e quindi con evidente carattere strutturale.

E' degli ultimi tempi l'affermazione del Governatore Carli che le vicende monetarie hanno fatto fare dei passi indietro all'unione economica della Comunità. E non è detto che questo non sia un obiettivo nascosto della politica americana. Ma ad una simile situazione si può reagire solo confermando una scelta prioritaria in favore del rafforzamento della CEE.

E' per queste ragioni che certe prese di posizione in favore di un abbattimento generalizzato delle barriere doganali, ed in particolare delle barriere che proteggono il settore agricolo, al fine di facilitare gli scambi industriali con gli Stati Uniti (vedi Memorandum Spinelli, o relazione Lombardini a Perugia), mi pare non possono che essere strumentalizzate da alcuni gruppi di pressione o per gli interessi costituiti del settore industriale, ma riducono in effetti le possibilità di programmazione.

Le riducono proprio perchè, per esempio, il problema dei prezzi agricoli e delle protezioni all'agricoltura non è visto in un quadro programmatorio in base al quale, probabilmente, si giustificerebbero certi cambiamenti di indirizzo; ma l'abbattimento delle barriere trova piuttosto giustificazione in una vaga scelta di liberismo internazionale che appare un poco ingenua. Specialmente in un'epoca in cui, per l'espansione degli scambi con i paesi ad economia di Stato, si diffonde sempre più la pratica del baratto fra paesi, e questo comportamento non suscita scandalo.

Se perciò si pensa, come sono convinto, che la necessità di espandere la programmazione, anche in campo internazionale, sia prioritaria, è realistico concludere che la via obbligata per raggiungere questo obiettivo passa, in primo luogo, per l'estensione della programmazione

all'interno di sempre più ampie aree economiche. Parlo della CEE, ma anche del Nord America, del Mercato Comune latino-americano, del gruppo comunista europeo e di quello asiatico, ecc. Solo questa può essere la base per una successiva programmazione internazionale.

Ma come fase intermedia è realistico prevedere che queste zone economiche più ampie siano in una certa misura contrapposte ed economicamente protette per rendere possibile l'integrazione interna.

Al momento attuale bisogna, perciò, che nei rapporti internazionali la CEE, e l'Italia al suo interno, si adoperino per far sì che i legami fra i paesi all'interno delle aree che ho ricordato si rafforzino al massimo, in modo da creare vere e proprie unità economiche. Con un accordo fra queste aree economiche potrebbe infatti anche essere più facilmente affrontato il problema dei rapporti ~~tra~~^{con} i paesi sottosviluppati, che come ho detto, non si risolve con un mercato internazionale libero.

I paesi del terzo mondo, infatti, oltre a non essere in condizione di esportare prodotti industriali, si trovano nella necessità di importare sempre più anche prodotti alimentari. Per cui la soluzione va trovata in una solidarietà internazionale ed in una politica di aiuti. Politica che potrebbe essere organizzata fra più ampi blocchi economici più efficacemente di quanto non sia oggi, con una miriade di paesi che con fini egoistici cercano di allacciare rapporti commerciali (magari per vendere armi) con i paesi sottosviluppati. I risultati, come si sa, sono scarsi per lo sviluppo di questi paesi, mentre portano a gravi distorsioni dei mercati internazionali.

La preoccupazione, in questo caso, viene principalmente dal tempo, e dal timore di far tardi prima che la terra scoppi sotto di noi. Tuttavia non vedo un'alternativa, anche rivoluzionaria, al processo che ho delineato. Per cui non resta che adoperarsi affinché l'urgenza di una gestione controllata dei mercati internazionali sia riconosciuta pienamente, e la crescita di interlocutori economicamente meno squilibrati scoraggi il ricorso alla forza e ad ~~vari~~^{vari} mezzi di pressione nella regolazione dei rapporti commerciali.

III°. UNA PROSPETTIVA PER LA PROGRAMMAZIONE IN ITALIA.

E' ormai venuto il momento di dire qualcosa sulle prospettive di attuazione della programmazione in Italia, come promesso nel titolo di questa relazione.

Dopo il discorso fatto fin qui è evidente che le prospettive della nostra programmazione sono condizionate dalla possibilità o volontà di affrontare e sciogliere i nodi, e di avere ben presente le scelte che ho elencato fin ora. Sarebbe però difficile, e non mi sentirei comunque di fare delle previsioni rispetto a questo problema.

Quello che credo di poter fare, e che credo utile di fare, è, invece, di delineare le prospettive dell'economia italiana nell'ipotesi che ai punti sopra elencati non si riesca a dare una soluzione conveniente. In questa evenienza penso che si possano già ora delineare come segue i tratti più caratterizzanti di quelle che accadrà al nostro sviluppo:

1) L'incapacità del sistema italiano a recepire le istanze di lungo periodo che dovrebbero essere alla base di una politica di programmazione, si tradurrà in una mancanza di iniziative sia nell'affrontare i problemi interni, sia nella presenza del nostro Paese a livello comunitario ed internazionale.

Se fossero assenti i vincoli che oggi ci legano alla CEE, questo si tradurrebbe in una continuazione di quello sviluppo spontaneo e disordinato che può certo creare miracoli economici, ma contemporaneamente determina le condizioni di debolezza degli stessi. Questa soluzione alla lunga presenterebbe pericoli gravi e non prevedibili.

Essa si tradurrebbe forse in una programmazione attuata nei fatti fra imprenditori industriali e sindacati dei lavoratori; una programmazione fatta scavalcando il Parlamento ed il Governo, e che in certi casi potrebbe in concreto avvenire in sedi anche lontane dal nostro Paese. Magari nella camera del consiglio di qualche

società multinazionale, in Svizzera, a New York, e perchè no, a Tokio.

Poichè, invece, i vincoli con la Comunità Europea esistono, non si può che prevedere che la politica italiana e la programmazione italiana saranno in gran parte soggette all'iniziativa della Comunità.

In questo caso non può che sottolinearsi il pericolo che l'impreparazione del nostro sistema, specialmente del sistema politico e di quello amministrativo, ad attuare con prontezza ed efficacia gli indirizzi che verrebbero dati a Bruxelles, farebbe sì che la posizione coloniale del nostro Paese si accentuerebbe. Magari anche attraverso gli sforzi della Comunità per supplire direttamente ed in prima persona alle nostre deficienze. Probabilmente verrebbero così esaltati più che colmati certi ritardi e certi squilibri della nostra economia e della nostra società rispetto agli altri partners europei.

Quest'ultima soluzione, per quanto infelice, costituirebbe probabilmente il male minore, in quanto imporrebbe in modo più urgente certi stimoli di modernizzazione, sarebbe guidata da una certa visione di lungo periodo, ed avrebbe forse l'effetto di ridurre l'instabilità del nostro sistema economico. Mentre la presenza di altri paesi democratici nella Comunità costituirebbe una certa garanzia sulla democraticità di certi sviluppi, ed allontanerebbe pericoli autoritari. In altre parole, ad un'Italia nella CEE non credo sarebbe permesso di seguire la via della Grecia; mentre per un'Italia fuori della Comunità una simile soluzione potrebbe anche riuscire gradita in certi circoli internazionali.

Se questa fosse una maniera di guardare realisticamente al futuro, alle forze democratiche italiane resterebbe solo la magra consolazione di cercare di minimizzare i lati negativi di una situazione che almeno nel breve periodo non si vuole o non si può cambiare.

2) Quanto ho detto in precedenza sull'allargamento della sfera pubblica nei settori produttivi, e specialmente nella grande industria, merita qui qualche altra considerazione in una prospettiva di inserimento italiano nella CEE. L'inserimento nella Comunità Economica Europea pone un punto interrogativo per quanto riguarda lo sviluppo dei rapporti fra potere economico pubblico e potere politico. La scelta in favore di un esteso controllo pubblico della produzione potrebbe aumentare le difficoltà di convivenza con le altre economie europee. Ma quel che è più grave è che certi pur vaghi tentativi, quali quelli fatti fin ora da parte del potere politico, di controllare le partecipazioni statali, potrebbero esser resi più difficili dalle regole imposte per ragioni di concorrenza dalla Comunità.

Solo poche settimane fa il Governo ha preso delle decisioni riguardo al sindacato di controllo di una delle più importanti industrie italiane a partecipazione statale. La posta in gioco era grossa, e qualche giornale, non certo disinteressato, ha dato pubblicità ad un presunto intervento della Commissione della CEE riguardo alla maniera di procedere italiana. Altre parti hanno avuto buon gioco nel sottolineare come un tale intervento, risultate del resto inesistente, sarebbe stato comunque improponibile, in quanto fondato su certi articoli di un progetto di legge comunitaria ancora non approvato, e che includerebbe fra le pratiche monopolistiche proibite la costituzione di sindacati di controllo.

Fin qui tutto bene! Ma cosa accadrebbe se in future regolamenti di questo genere fossero approvati dalla Comunità? Non si correrebbe il rischio che le partecipazioni statali, che hanno già dimostrato di essere difficilmente controllabili, diventino ancor più indipendenti, e poco differenti dagli altri centri di potere economico privati?

In questo modo il rapporto fra potere economico pubblico e potere politico subirebbe un'ulteriore degenerazione, e nella misura in cui il controllo del potere politico sui settori produttivi attraverso le partecipazioni statali si dimostrasse solo un alibi, ma divenisse in concreto sempre più velleitario anche per le regole imposte dalla CEE, ogni residua giustificazione di esso verrebbe a cadere.

La programmazione economica diverrebbe sempre meno competenza del potere politico, e sempre più di gruppi, pubblici o privati, che non dovrebbero risponderne al Paese (e spesso nemmeno agli azionisti).

3) Il modo come sono state realizzate le regioni, l'aver voluto ripetere in periferia gli equilibri instabili ed il governo assembleare che non ha dato buona prova al centro, l'aver ripartito le responsabilità fra regioni e Stato in base ad un criterio settoriale, l'inesistenza di leggi di procedura per regolare questi rapporti; in altre parole il fatto che al momento attuale una politica di programmazione trova nella riforma regionale più un ostacolo che una facilitazione a causa della conflittualità che la carenza normativa non può che generare, con tutta probabilità si tradurrà in un aumento degli squilibri fra le regioni italiane, e renderà più lontano il recupero del Mezzogiorno.

E ciò sia perchè alcune delle regioni del sud sono più deboli dal punto di vista economico e dal punto di vista politico, sia perchè certi interventi realizzati in passato, forse con alcune ombre, ma anche con molte zone di luce, da agenzie a livello multiregionale, trovano impacci ed ostacoli nei poteri regionali.

Nelle difficoltà di questa fase di trapasso non ci si può nascondere il pericolo che le regioni italiane più ricche e più autonome profittino della loro maggior forza contrattuale rispetto ai poteri dello Stato e della Comunità, e riescano nei fatti a realizzare migliori condizioni per il loro sviluppo economico e sociale.

Vorrei non sbagliarmi, ma proprio il problema del Mezzogiorno,

per la sua necessità di essere inquadrato in una visione multiregionale, richiede dalle regioni del sud uno sforzo di sintesi e di coesione più serio di quello che viene richiesto alle stesse regioni del centro-nord. Credo che a questo più gragoso compito le regioni del Mezzogiorno non siano del tutto preparate, e che il nascondersi questa realtà costituirebbe una rinuncia della classe politica alle proprie responsabilità nei confronti di quelle che ormai è stato riconosciuto essere uno degli obiettivi principali della programmazione.

4) Se la programmazione fallisce, se fa difetto l'iniziativa e la visione di lungo periodo nell'azione pubblica, e la politica economica italiana sarà messa sotto tutela dalla Comunità, si può anche facilmente prevedere che nel momento in cui sempre di più la società sta scoprendo che l'industrializzazione ed il consumismo non rappresentano la via obbligata per lo sviluppo, quest'ultimo sarà di più in più guidato dagli interessi industriali e consumistici, di casa nostra ed esteri. E l'agricoltura e la società rurale, di cui parleremo più in dettaglio domani, saranno sempre più spinte in posizioni del tutto marginali.

Infatti, senza un indirizz~~a~~ pubblico, il meccanismo ferreo della concorrenza troppo spesso si manifesta nella legge per la quale la moneta cattiva scaccia quella buona (o il vaso di coccio resta schiacciato fra quelli di ferro). Si potrà sempre dimostrare che per combattere la concorrenza interna ed estera, per sopravvivere insomma, bisogna procedere per la strada fin qui seguita del consumismo privato. Ed in questo gioco persino i lavoratori si lasceranno più o meno coscientemente strumentalizzare.

Non può essere attribuito al caso il fatto che fin ora nella Comunità si siano fatti molti progressi nella politica di programmazione dell'agricoltura, ma si sia lasciata l'industria libera di procedere

a modo suo. Se si continuerà a battere questa strada l'agricoltura non potrà che venire a rimorchio, in posizione di soggezione e con poca possibilità di reagire. Ciò potrà, nel tempo, avere effetti economici negativi, poichè sono convinto che il problema agricolo, che chè se ne dica, è destinato a diventare sempre di più quello della fame nel mondo, e non quello delle eccedenze. Ma nel frattempo continueranno quei fenomeni di abbandono già oggi individuati, e che si spingeranno anche al di là di quello che la società avrebbe interesse che fosse preservato dalle campagne e dell'ambiente rurale. Sarà un altro esempio di quella forza d'inerzia insita in certi fenomeni, e che solo una visione lungimirante può sperare di controbilanciare.

Con questo accorato accenno al settore che mi è più vicino termino questa relazione sperando di aver sottoposto al convegno materiale sufficiente per la discussione. Ho cercato di individuare alcuni grandi temi sui quali la discussione è necessaria per evitare che si ripetano gli errori di valutazione che nel passato si sono ritorti contro i programmatori, i regionalisti, gli europeisti e gli internazionalisti; proprio coloro che possiamo dire si sono sforzati di studiare con visione più lungimirante i problemi dell'evoluzione della nostra società.

La riflessione sugli insuccessi del passato costituisce il primo passo verso quella che non esito a definire una sfida culturale, nel senso di trovare meccanismi e soluzioni che non soddisfino solo da un punto di vista teorico o ideologico, ma che superino la più severa prova alla quale è dato pensare: quella dei fatti.

Giovanni Coda Nunziante

~~11~~ 11
GIANCARLO OLMI

La programmazione agricola nell'ambito della C.E.E.: organizzazione
comune dei mercati e direttive Mansholt

Documento di lavoro del Convegno di studio sul tema
"Regioni, programmazione e Comunità europee"

Siena, 22-24 febbraio 1973

Le opinioni espresse nel presente studio impegnano solo l'autore.

I. Situazione dell'agricoltura nel Trattato.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea consacra all'agricoltura un titolo speciale. Il primo articolo di esso, l'art. 38, enuncia il principio che "il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli". Questa frase esprime una scelta fondamentale fatta dagli autori del Trattato: quella di non lasciare un settore così importante e così intimamente connesso all'insieme dell'economia al di fuori dell'impresa europea. Ma nello stesso art. 38 il par. 2 ammette per i prodotti agricoli eccezioni alle norme previste per l'instaurazione del mercato comune e il par. 4 collega il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli all'instaurazione di una politica agricola comune.

Questo regime speciale è stato motivato da certi caratteri che distinguono l'agricoltura dalle altre attività economiche e che già avevano nel passato indotto gli Stati europei a prendere misure specifiche nei riguardi delle agricolture nazionali.

1) Nel Quattrocento Leon Battista Alberti scriveva nei libri "Della famiglia" riecheggiando Plinio il vecchio: "... rende la villa alle tue fatiche, et a' tuoi meriti smisurato premio e copiosissime mercé; e quanto volentieri, e quanto abundante, e con quanta fede! Per uno, dodici! per uno piccolo sudore, più e più botti di vino!" Ma nel mondo moderno e nella sua economia di mercato, bisogna tradurre il frutto della terra in termini di prezzo e di reddito; e in questa diversa visuale la situazione degli agricoltori appare molto meno invidiabile.

L'offerta di prodotti agricoli sfugge in larga parte alla decisione dei produttori: la quantità e la qualità del raccolto dipende dal sole, dalla pioggia, dalla grandine ...; il prodotto non può essere tenuto a lungo in magazzino vuoi per la deperibilità di

./.

esso, vuoi per i bisogni finanziari dell'imprenditore agricolo: manca dunque la possibilità di dilazionare l'offerta e di graduarla al prezzo proposto dai compratori come avviene per i prodotti industriali. A tale offerta rigida corrisponde una domanda che è essa pure rigida, corrispondendo a bisogni primordiali dell'uomo e che non aumenta dunque proporzionalmente al diminuire del prezzo. Quella di un raccolto abbondante rischia perciò di essere una pessima notizia: essa può infatti significare offerta non assorbibile dal mercato e conseguente crollo dei prezzi.

Se la si paragona dunque all'industria, l'agricoltura appare assai più esposta a difficoltà dovute a fattori imprevedibili e assai meno capace di reagire agli effetti di tali fattori per ristabilire l'equilibrio del mercato. Occorre che vi provvedano i pubblici poteri. In una situazione come quella ora descritta, il primo provvedimento da prendersi sarà quello di ridurre l'offerta frenando le importazioni con un dazio o una restrizione quantitativa. Se ciò non bastasse, occorrerebbe togliere dal mercato la produzione nazionale eccedentaria mediante acquisti da parte di enti pubblici aventi una dotazione finanziaria, e tenerla in magazzino finché il mercato non si sia riassetato.

2) Ho finora parlato delle difficoltà a breve termine, mali inevitabili anche in un'agricoltura perfettamente sana. Esse richiedono misure non costose per l'erario: incasso di dazi, acquisto di prodotti seguito a non lunga scadenza da rivendita a prezzo superiore a quello d'acquisto. Ma le difficoltà dell'agricoltura europea sono più gravi.

a) Già nel secolo scorso il progresso dei trasporti e la messa in valore dei continenti extraeuropei aveva mostrato che una serie di produzioni dei singoli paesi europei non erano competitive. Bisognava abbandonarle o conservarle? L'Inghilterra optò per la prima soluzione sacrificando l'agricoltura all'industria nazionale.

./.

Gli altri paesi europei non si sentirono di seguirla. Le loro agricolture erano più floride. Si riconobbe la necessità di mantenere un certo grado di autoapprovvigionamento per motivi di sicurezza militare e perchè può sempre verificarsi una penuria sul mercato mondiale. Influiroino inoltre su tale scelta la pressione dei ceti agrari e la preoccupazione di evitare l'esodo rurale.

b) Gran parte della produzione è fornita da aziende la cui struttura è antiquata e i costi quindi eccessivi: superficie esigua, capitale investito insufficiente, mano d'opera sovrabbondante e quindi sottoccupata. Di fronte ad esse sta una frazione non trascurabile di aziende sane, moderne, produttive. Parendo difficile e costoso mutare radicalmente la situazione delle prime mediante misure di politica di struttura che esigono tempo e denaro, si poneva anche qui la scelta se sostenerle o abbandonarle a se stesse. Per i motivi già esposti, si optò per una politica di sostegno.

Si giunse così a garantire agli agricoltori nazionali lo smercio della produzione a prezzi superiori a quelli offerti dal mercato mondiale remunerativo per la massa delle aziende agricole meno competitive. Vennero all'uopo istituzionalizzati e rafforzati i due strumenti indicati più sopra: la limitazione delle importazioni, gli interventi sul mercato interno. Ma questa politica peggiorò ancora la situazione. Infatti:

- Gli alti prezzi garantiti inducono non solo i deboli a mantenere la loro produzione, ma altresì i forti ad aumentarla. Per di più il progresso tecnico ha negli ultimi decenni - e malgrado la drastica riduzione della mano d'opera - aumentato enormemente la produttività. Donde il formarsi di eccedenze non più stagionali ma strutturali. Non basta dunque più acquistare congrue quantità di prodotto quando il mercato è depresso intendo rimetterle in circolazione a più o meno breve scadenza. Parte della produzione non può essere

./.

assorbita dal mercato interno. Occorre dunque esportarla sul mercato mondiale accordando all'esportatore una sovvenzione che compensi la differenza fra il prezzo nazionale più alto e il prezzo mondiale più basso.

- Ma l'esempio è contagioso. I grandi Stati produttori europei, americani, oceanici accordano sovvenzioni sempre più alte per sbarazzarsi di surplus sempre crescenti. Si fanno una dura concorrenza a beneficio dell'Inghilterra, della Russia, della Cina ... Il mercato mondiale è permanentemente instabile e depresso. Per garantire dunque la stabilità del mercato nazionale, ogni Governo è costretto ad aumentare gli aggravii all'importazione e nel contempo gli incentivi all'esportazione.

Nel 1957 gli Stati europei avevano dunque sviluppato delle politiche di mercato certo criticabili, ma in assenza delle quali una parte cospicua delle loro produzioni agricole rischiava di scomparire. Elemento essenziale di tali politiche era la chiusura del mercato nazionale mediante dazi doganali, restrizioni quantitative, monopoli d'importazione, in breve tutto un arsenale di misure di difesa rigida o elastica. Ad esso si aggiungevano, per rimediare all'eccesso di produzione nazionale, interventi sul mercato interno e sovvenzioni alla esportazione.

Gli autori del Trattato si resero perciò conto in primo luogo che una politica agricola restava indispensabile perchè l'agricoltura europea potesse sopravvivere e rifiorire e, in secondo luogo, che siffatta politica non poteva più essere nazionale, perchè avrebbe richiesto il mantenimento di mercati nazionali chiusi verso l'esterno, mentre la decisione d'includere l'agricoltura nel mercato comune implicava l'abbattimento delle barriere nei confronti degli altri Stati membri della Comunità.

./.

Non rimaneva che la soluzione consacrata nell'articolo 38 par. 4 del Trattato: "Il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune ...", che riprendesse su scala europea le misure finora adottate su scala nazionale in ordine disperso e secondo direttrici divergenti.

II. L'organizzazione comune dei mercati agricoli (1).

A' termini dell'art. 40 deve crearsi "una organizzazione comune dei mercati agricoli" che puo' comprendere in particolare regolamentazioni di prezzi, sovvenzioni, sistemi di stoccaggio e di riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione e all'esportazione. La Comunità è dunque chiamata a sviluppare una politica di mercato. Trattasi principalmente di

- (1) Cfr G. OLMI, *The agricultural policy of the Community*, *Common Market Law Review* 1963, p. 118; *Idem*, *La mise en oeuvre par la CEE de l'organisation commune des marchés agricoles*, *Revue du marché commun* 1963, p. 420; *Idem*, *Rôle respectif des institutions communautaires et nationales dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune*, in *"Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés"*, Bruxelles 1968; *Idem*, *Common organization of agricultural markets at the stage of the single market*, in *Common Market Law Review* 1967-68, 359; Jacques MEGRET, *Principes du régime applicable à l'agriculture dans le marché commun*, *Revue du marché commun*, 1964, p. 267; P.H. TEITGEN, *Principes et règles générales de la politique agricole commune de la CEE*, *Droit social* 1964, p. 507; E. CAPPELLI e S. VENTURA, *Problemi giuridici dell'agricoltura comunitaria*, *Rivista di diritto agrario* 1964, III, p. 4; C.D. EHLERMANN, *Les décisions de la Commission portant fixation de prix dans le cadre de la politique agricole commune*, *Revue du marché commun* 1966, p. 574; *Idem*, *Die Schutzklauseln in den Agrarverordnungen der EWG*, *Europarecht* 1966, p. 305; *Idem*, *Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik*, in *Kölner Schriften zum Europarecht*, Band 10 (1969), 57; V. GREMENTIERI, *La politica agricola comune e gli accordi del 24-7-1966*, *Il diritto negli scambi internazionali* 1966, p. 247; M. MELCHIOR, *Les organisations communes des marchés agricoles de la CEE*, *Cahiers de droit européen* 1967, p. 247; *Id.*, *L'organisation des marchés agricoles de la CEE au stade du marché unique*, *ibidem* 1970, p. 127; K.W. DAM, *The European Common Market in Agriculture*, *Columbia Law Review* 1967 p. 209; F. CLERC, *Le marché commun agricole*, Parigi 1967; S. VENTURA, *Principes de droit agraire communautaire*, Bruxelles 1967; F. TEUCCI *Lineamenti del regime istituzionale della politica agricola comune nella CEE*, *Rivista di diritto europeo* 1968, p. 221; M. BARTHELEMY, *Le fonctionnement de l'organisation commune des marchés*, *Revue du marché commun* 1969, p. 549. K.O. NASS, *Institutionnelle Probleme des Agrarmarktes*, in *Kölner Schriften zum Europarecht*, Band 10 (1969), 147.

L'organizzazione comune dei mercati è inoltre analizzata in opere generali: da SCHLEBITZ in GROEBEN-BOECKH, art. 40, p. 109; GLAESNER in WOLHLFARTH ed altri, art. 40; OLMI in QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, *Tratt. istitutivo della CEE*, Comment. Milano 1965, I, p. 271; N. CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano 1965, p. 396; L. CARTOU, *Organisations européennes*, Parigi 1965, p. 215; P. REUTER, *Organisations européennes*, Parigi 1965, p. 378; BARTHELEMY e altri in GIDE-LOYRETTE-NUCEL, *Dictionnaire du marché commun*, Parigi 1968, I; OLMI in GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles 1968, p. 677; JACQUES MEGRET in J.V. LOUIS, D. VIGNES, M. WAELBROECK, *Le droit de la Communauté économique européenne II, Agriculture*, Bruxelles 1970.

evitare abbassamenti di prezzo alla produzione che mettano in pericolo il tenore di vita della popolazione agricola e che sarebbero dovute ad importazioni effettuate a prezzi troppo bassi o a una sovrapproduzione all'interno della Comunità. Ma bisogna anche evitare prezzi anormalmente elevati al consumo.

L'organizzazione comune dei mercati agricoli si compone di una serie di organizzazioni per settori. Esse possono essere classificate secondo l'importanza delle garanzie di prezzo accordate ai produttori.

Le organizzazioni che assicurano massime garanzie sono quelle dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, dello zucchero, dell'olio d'oliva. Il Consiglio dei ministri delle Comunità fissa annualmente un "prezzo indicativo" destinato ad orientare gli agricoltori e gli altri operatori economici: un "prezzo-guida" che i pubblici poteri cercano di realizzare sul mercato per mezzo di una serie di misure. Esamineremo più in dettaglio l'organizzazione di mercato dei cereali che ne costituisce il prototipo.

Garanzie di prezzo più limitate sono accordate nei settori delle carni, uova, ortofrutticoli, tabacco e vino.

Infine gli altri prodotti regolamentati, compresa la maggior parte dei grassi vegetali, le piante viventi e i prodotti della fioricoltura, non sono oggetto di alcuna garanzia di prezzo.

La maggior parte delle organizzazioni comuni per settore sono state create con regolamenti adottati al termine di lunghe "maratone" dal Consiglio nel 1962 e 1964. Essi avevano però lasciato provvisoriamente agli Stati membri la competenza di fissare i prezzi indicativi e altri prezzi-guida; i mercati nazionali restavano dunque compartimentati. I regolamenti in vigore, emanati a partire dal 1966, comportano invece tutti un mercato unico con libera circolazione all'interno della Comunità e protezione comune verso l'esterno (2).

(2) Le organizzazioni dei mercati sono rette nell'ordine dai regolamenti: 136/66, materie grasse (G.U. 1966, 3025); 120/67, cereali (G.U. 1967, 2269); 121/67, carne suina (ivi 2283); 122/67, uova (ivi 2293); 123/67, pollame (ivi 2301); 359/67, riso (ivi 174/1); 1009/67, zucchero (ivi 308/1); 234/68, piante viventi e prodotti della fioricoltura (G.U. 1968, L 55/1); 804/68, latte e prodotti lattiero-caseari (ivi 148/13); 805/68, carne bovina (ivi 151/16); 865/68, prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (ivi 153/8); 727/70, tabacco greggio (G.U. 1970, L 94/1); 1308/70, lino e canapa (ivi 146/1); 2141/70, prodotti della pesca (ivi 236/5); 1696/71, luppolo (G.U. 1971, L 175/1); 2358/71, sementi (ivi 246/1); 845/72, bachi da seta (G.U. 1972, L 100/1); 1035/72, ortofrutticoli (ivi 118/1).

III. Un esempio: il mercato dei cereali.

Il 30 luglio 1962 fu messo in applicazione il regolamento n° 19 del Consiglio "relativo alla graduale instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli nel settore dei cereali". Esso è stato sostituito a partire dal 1° luglio 1967 dal regolamento n° 120/67/CEE che ha instaurato il mercato unico.

Per i cereali più importanti - frumento tenero e duro, orzo, granturco e segala - il Consiglio fissa annualmente un prezzo indicativo. Dovrebbe farlo prima delle semine onde permettere ai produttori di orientare i loro piani culturali; ma di fatto non è mai riuscito a rispettare questo termine.

I prezzi indicativi dei cereali e i prezzi degli altri prodotti retti da un'organizzazione di mercato analoga costituiscono il cardine della politica di mercato comunitaria. Data la loro importanza, sono fissati dal Consiglio su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo. Un dibattito politico estremamente vivace s'instaura così all'inizio di ogni anno in queste tre istituzioni; esso si svolge nello stesso tempo per tutti i prezzi di cui trattasi.

Il prezzo indicativo non è un prezzo imposto nelle transazioni; si fa in modo di realizzarlo sul mercato ricorrendo a mezzi indiretti; da una parte l'azione psicologica ottenuta mercè la pubblicazione dei prezzi, dall'altra tre misure concrete: i prelievi all'importazione, gli interventi sul mercato interno e le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi.

a) Perché il prezzo di mercato si scosti il meno possibile dal prezzo indicativo, occorre in primo luogo prendere misure all'importazione che mettano il mercato interno al riparo dalle fluttuazioni del mercato mondiale.

All'uopo una misura protettiva rigida come un dazio doganale sarebbe stata da sola del tutto inidonea: siffatto dazio, fissato una volta per tutte in una tariffa doganale, che è relativamente difficile modificare, sarà una protezione insufficiente e provocherà un'invasione di prodotti a basso prezzo se il mercato mondiale crolla. Se invece questo risale al disopra di un certo livello, il dazio può diventare proibitivo.

Scartato il sistema del monopolio, che è la negazione della concorrenza, nonché le restrizioni quantitative, che aduggiano soverchiamente il commercio, la CEE ha scelto il sistema del prelievo variabile, che consiste nel far pagare all'importazione la differenza fra il prezzo che si vuol assicurare sul mercato interno e il prezzo basso e instabile del mercato mondiale. Il mercato interno diviene allora paragonabile a un bacino comunicante col mare agitato del mercato mondiale per mezzo di una chiusa. Questa chiusa permette di mantenere un livello costante e relativamente elevato all'interno del sistema.

Il prelievo è il risultato di una sottrazione, i cui elementi sono il prezzo che si vuol assicurare sul mercato interno (prezzo di entrata) e il prezzo del mercato mondiale (prezzo cif).

Il prezzo di entrata è fissato in modo che sul mercato di Duisburg nella Ruhr - centro di commercializzazione della zona più deficitaria della Comunità - il prezzo di vendita del prodotto importato si situi al livello del prezzo indicativo. E' calcolato per Rotterdam, la più grande via d'accesso dei cereali in provenienza dal mercato mondiale alla zona più deficitaria della Comunità (art. 5 par. 1 e 4). Sarà dunque uguale al prezzo indicativo meno le spese di sbarco a Rotterdam e le spese di trasporto da questo porto a Duisburg. Poichè il prezzo di entrata è come si vede una semplice funzione del prezzo indicativo, la sua fissazione ha luogo senza consultazione del Parlamento.

Fintantochè il prezzo di mercato a Duisburg è inferiore al prezzo indicativo, non vi sarà alcun vantaggio ad importare cereali dai paesi terzi. Le importazioni cominceranno non appena il prezzo di mercato

a Duisburg avrà raggiunto il livello del prezzo indicativo; esse impediranno al prezzo di mercato di superarne sensibilmente il livello. Il sistema permette dunque di stabilizzare il mercato comunitario e di importare dai paesi terzi nella misura necessaria e sufficiente a coprire i bisogni della Comunità non coperti dalla produzione comunitaria.

Il prelievo è uguale alla differenza fra il "prezzo di entrata" e il "prezzo cif", più precisamente il prezzo cif del mercato mondiale calcolato (al pari del prezzo di entrata) per Rotterdam (art. 13). Mentre quello di entrata è un prezzo politico, funzione del prezzo indicativo fissato ogni anno discrezionalmente dal Consiglio, il prezzo cif è un "prezzo-immagine del mercato": corrisponde a un corso reale del mercato che è oggetto di constatazione obiettiva. Questa deve effettuarsi ogni giorno lavorativo - chè il mercato mondiale dei cereali è estremamente variabile - con massima precisione e con carattere di obbligatorietà per tutta la Comunità. Tale compito è stato perciò affidato alla Commissione (art. 13 par.5). La constatazione dei prezzi cif è alla base di un atto giuridico (avente la forma di regolamento) con cui la Commissione fissa ogni giorno ad eccezione del sabato e della domenica il prelievo applicabile l'indomani o il lunedì successivo.

Si noti che il prelievo costituisce l'unica difesa nei riguardi delle importazioni dai paesi terzi; si sostituisce non solo al dazio della tariffa doganale comune e a ogni tassa di effetto equivalente, ma altresì ad ogni restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente (art. 18 par 2). La liberalizzazione degli scambi esterni rappresenta un elemento fondamentale della "filosofia" comunitaria.

b) La principale forma d'intervento sul mercato interno è l'acquisto obbligatorio, da parte degli organismi competenti, dei cereali raccolti nella Comunità che sono loro offerti. L'acquisto ha luogo al "prezzo d'intervento", fissato annualmente dal Consiglio a un livello inferiore a quello del prezzo indicativo. Quando il prezzo di mercato tende a scendere al

./.

disotto del prezzo d'intervento, i detentori di cereali non venderanno più sul mercato, ma agli organismi di intervento avendo la sicurezza di riceverne tale prezzo, e il movimento di ribasso si arresta.

Il prezzo dei cereali viene dunque stabilizzato, non potendo salire al disopra del prezzo indicativo, nè scendere al disotto del prezzo d'intervento.

I cereali sono rimessi in circolazione dagli organismi d'intervento in condizioni che "permettano di evitare un deterioramento del mercato". Se ciò è possibile prima della fine della campagna, questi organismi non subiscono perdita perchè le spese di ammasso e di pagamento dell'interesse sono compensate da un aumento progressivo del prezzo nel corso della campagna assicurato dal sistema (art. 6). Ma se ciò non è possibile, bisogna procedere al "riporto" delle scorte alla campagna seguente, ciò che (salvo il caso di fissazione del prezzo a un livello superiore a quello della campagna precedente) implica una perdita netta per gli organismi d'intervento.

Per limitare tali oneri, si cerca di ritirare i prodotti dal circuito non più temporaneamente, ma definitivamente. Per il frumento tenero, solo cereale di cui la Comunità sia produttrice eccedentaria, si prevede in certi casi la denaturazione che, rendendolo inidoneo all'alimentazione umana, lo trasforma in cereale foraggero, ossia in un altro prodotto, il cui mercato è normalmente più resistente. La differenza fra il prezzo del frumento tenero e quello del cereale da foraggio rappresenta la perdita dell'operazione. La denaturazione può essere effettuata direttamente dall'organismo d'intervento o da un privato, cui questo ente versa un "premio di denaturazione".

c) Il mezzo più generalmente usato per ritirare definitivamente dal mercato interno un prodotto è però l'esportazione verso i paesi terzi. Poichè questa deve farsi ai prezzi del mercato mondiale, inferiori a quelli comunitari, devono all'uopo accordarsi "restituzioni all'esportazione" che compensano totalmente o parzialmente la differenza di prezzo.

Le restituzioni sono fissate dalla Commissione ogni settimana tenuto conto di numerosi fattori, specialmente delle eventuali eccedenze da collocare; possono essere differenziate secondo le destinazioni. Vi è qui un largo margine di apprezzamento. Si è perciò voluto che prima di fissarle la Commissione interpellasse un collegio formato di rappresentanti qualificati degli Stati membri, il Comitato di gestione dei cereali che riunisce all'uopo ogni settimana; solo in caso di estrema urgenza, la Commissione può procedere nel corso della settimana senza il parere del Comitato ad una nuova fissazione (art. 16).

L'analisi che precede mostra che tutte le decisioni importanti in materia di organizzazione dei mercati sono prese al centro, dalla Comunità.

Gli Stati membri si limitano ad assicurarne l'attuazione materiale (percezione dei prelievi, gestione degli organismi d'intervento, pagamento delle restituzioni) con un margine di apprezzamento discrezionale assai ristretto.

I poteri di decisione della Comunità si ripartiscono fra il Consiglio e la Commissione. Il primo si è riservato le decisioni politiche, da prendersi tuttavia tutte su proposta della Commissione; le più importanti, quelle che fissano i principali prezzi politici delle diverse organizzazioni di mercato, chiave di volta della politica comunitaria, esigono inoltre il previo parere del Parlamento europeo.

Le altre decisioni sono per lo più prese dalla Commissione previo parere del Comitato di gestione istituito per ogni organizzazione dei mercati, onde armonizzare nella misura del possibile il punto di vista della Commissione con quello degli Stati membri. La Commissione adotta però da sola, senza consultare i Comitati, decisioni di carattere tecnico come le fissazioni dei prelievi, ed anche eccezionalmente decisioni d'interesse politico in caso di grande urgenza, ad esempio le restituzioni all'esportazione quando eventi inattesi ne impongono la modifica nell'intervallo fra due riunioni settimanali del Comitato di gestione.

IV. Il mercato unico e le difficoltà monetarie.

I prezzi, e per conseguenza i prelievi, le restituzioni ecc., sono espressi in un'unità di conto comunitaria, che il regolamento n° 129 del Consiglio del 23.10.1962 (G.U. 1962, p. 2553) ha definito in una quantità d'oro fino di 0,88867088 grammi, valore uguale a quello che ha avuto fino al 1972 il dollaro degli Stati Uniti. In ciascuno Stato membro le somme espresse in unità di conto nei regolamenti agricoli vengono convertite in moneta nazionale alla parità ufficiale dichiarata al Fondo monetario internazionale.

Questo sistema funziona perfettamente in periodi di stabilità monetaria. Ma se uno Stato membro in difficoltà è indotto a modificare la parità della propria moneta, è costretto a ricalcolare i prezzi, prelievi e restituzioni in moneta nazionale secondo la nuova parità, aumentandoli in caso di svalutazione o diminuendoli in caso di rivalutazione.

Quando fu creato il mercato unico agricolo ci si illuse per un momento che esso non sarebbe stato più rimesso in questione e che per evitare gli accennati aumenti o ribassi di prezzi, gli Stati membri si sarebbero astenuti da modifiche unilaterali delle parità e si sarebbero avviati verso l'unione monetaria.

Senonchè quando l'11 agosto 1969 la Francia svalutò il franco, essa fece valere al Consiglio dei ministri convocato d'urgenza in piene vacanze estive che gli obiettivi dell'operazione sarebbero stati frustrati se si fossero dovuti aumentare dall'oggi all'indomani dell'11% i prezzi agricoli e quindi il costo della vita. Col regolamento n° 1586/69 dell'11 agosto (G.U. L 202, p. 1) il Consiglio permise allora alla Francia di ripartire questo aumento su due anni. Finchè i prezzi francesi furono più bassi di quelli comuni, funzionò alla frontiera un meccanismo di compensazione, per cui i prodotti importati beneficiarono di una sovvenzione e quelli francesi esportati furono colpiti da una tassa.

./.

Nell'ottobre dello stesso anno la Germania rivalutò del 9% il marco dopo un periodo di cambio fluttuante. Essa fu allora autorizzata per due mesi a mantenere i vecchi prezzi in marchi - più alti dei prezzi comunitari, al nuovo cambio - e ad istituire alla frontiera un meccanismo di compensazione simmetrico di quello francese, basato cioè su tasse all'importazione e sovvenzioni all'esportazione (decisioni 31.10 e 18.11.1969 della Commissione, G.U. L 273 e 290). Se poi la Germania si adattò a diminuire del 9% i prezzi, fu a condizione di essere autorizzata a risarcire della perdita i propri agricoltori mediante un programma quadriennale di aiuti (regolamento n° 2464/69 del Consiglio del 9.12.1969, G.U. L 312, p. 4).

Ristabilita così nel 1970 l'unità del mercato agricolo, è venuta la crisi del dollaro del 1971, in seguito alla quale i tassi reali di cambio delle monete non solo della Germania ma anche del Benelux (e a periodi anche della Francia) fluttuano al disopra della parità ufficiale dichiarata al Fondo monetario internazionale. Ufficialmente queste monete non sono rivalutate, per cui le somme espresse in unità di conto nei regolamenti agricoli, in particolare i prezzi d'intervento, sono convertite in moneta nazionale alla vecchia parità; ma i prezzi pagati in tale moneta, che fluttua al disopra della parità ufficiale, sono di fatto superiori ai prezzi comunitari. Ne deriva, ad esempio in Germania, il rischio di afflusso di prodotti provenienti dai paesi terzi o da altri Stati membri a prezzi (convertiti in marchi al cambio reale) nettamente inferiori e, inversamente, difficoltà di esportare negli altri paesi prodotti tedeschi che al cambio reale risultano nettamente più cari. Per ristabilire la regolarità negli scambi dei prodotti è stato perciò necessario istituire un regime di "ammontari compensativi" riscossi all'importazione e concessi all'esportazione dagli Stati membri - come la Germania - la cui moneta è più rivalutata (regolamento n° 974/71 del Consiglio del 12 maggio 1971 in G.U. L 106, p. 1).

In vista dei critici avvenimenti monetari di questi giorni, il sistema è stato completato con un meccanismo simmetrico da applicare agli Stati la cui moneta fluttua al di sotto della parità.

Le difficoltà monetarie hanno in tal modo spezzato, per quanto temporaneamente, l'unità del mercato agricolo faticosamente conquistata

nel 1967. Tali difficoltà e le soluzioni escogitate mostrano chiaramente la necessità, ad un certo stadio dell'integrazione, di meccanismi monetari e finanziari comuni.

V. L'allargamento della Comunità europea.

Il 1° gennaio 1973 è entrato in vigore il trattato di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito alle Comunità europee (3). Questo trattato modifica la fisionomia dell'Occidente e lo stesso atlante geopolitico mondiale. Tre paesi che la posizione geografica e la storia attiravano assai più verso il mare che verso il continente, si aggregano al continente in modo decisivo.

Fin dall'inizio dei negoziati gli Stati candidati accettarono ciò che fu chiamato l'"acquis communautaire": l'insieme di norme giuridiche e di orientamenti politici divenuti patrimonio della Comunità, ivi compresa la grande macchina della politica agricola comune. Le difficoltà di adattamento non dovevano essere risolte rimettendo in questione tali norme ed orientamenti, ma mediante misure transitorie da esaurirsi in un periodo di cinque anni.

Per quanto riguarda il nucleo essenziale del mercato comune, cioè l'unione doganale, si è prevista, in questo lasso di tempo di cinque anni, la graduale soppressione dei dazi fra i sei Stati membri originari da un lato e i tre nuovi dall'altro lato, nonchè il graduale allineamento sui dazi della tariffa doganale comune dei dazi riscossi dai Tre all'importazione dai paesi terzi (artt. 32, 39 e 59 dell'atto di adesione). Al termine di questo processo, il 1° gennaio 1978, la Comunità a nove sarà diventata un unico spazio economico con libera circolazione delle merci all'interno e una protezione doganale uniforme verso l'esterno.

Quanto alla politica agricola comune, vi erano tre ordini di difficoltà. ./.

(3) Sulle strutture e i principi del trattato v. J.-P. PUISOCHET, L'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège aux Communautés européennes, in *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 932; G. LE TALLEC, Les instruments de l'adhésion de l'Angleterre, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande aux Communautés, *Revue du Marché Commun* 1972, p. 229. V. inoltre G. OLMI, Agriculture and fisheries in the Treaty of Brussels of January 22, 1972, in *Common Market Law Review* 1972, p. 293.

A) Differenze di prezzo

La principale è quella di portare ai livelli comunitari i prezzi, per lo più sensibilmente inferiori, dei prodotti agricoli nei nuovi Stati membri.

Assicurare ai consumatori prezzi modici delle derrate alimentari è in Gran Bretagna politica ormai tradizionale, poichè risale al 1846, anno in cui Sir Robert Peel decise di abolire i dazi sui cereali. Questa politica giovò all'economia britannica moderando i salari e incoraggiando il decollo dell'industria. Più tardi, per mantenere rapporti privilegiati col Commonwealth, il Regno Unito fu indotto a reintrodurre un modico dazio sui prodotti agricoli importati dal resto del mondo; quelli provenienti dal Commonwealth godettero in tal modo di quella che si chiama la preferenza imperiale ("free trade within the Empire"). Ma i prezzi in Gran Bretagna sono rimasti relativamente bassi.

Lo stesso è a dirsi dei prezzi in Irlanda e Danimarca, anche se in quest'ultimo paese i precedenti storici sono diversi.

Vi è dunque un problema di ravvicinamento dei prezzi inglesi, irlandesi e danesi ai prezzi comunitari, più alti. Le difficoltà non sorgono evidentemente per gli agricoltori, che del cospicuo aumento non possono essere che soddisfatti, ma per l'economia generale, che da un aumento brusco del costo della vita sarebbe profondamente turbata. Il rimedio consisterà dunque nel ripartire il rialzo sui cinque anni del periodo transitorio.

I nuovi Stati membri applicano bensì a partire dal 1° febbraio 1973 (art. 151 dell'Atto di adesione) l'insieme del regime di prezzi, d'interventi e di prelievi istituito nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, ma con un correttivo che permetterà loro di mantenere inizialmente il vecchio prezzo di mercato e di avvicinarlo progressivamente nel giro di cinque anni al prezzo comune (articoli 51-57).

./.

Posto ad esempio che per un prodotto il prezzo inglese sia inizialmente inferiore di 100 unità di conto al prezzo comune, per la campagna in corso al 1° febbraio 1973 :

- l'organismo d'intervento inglese pagherà il prezzo d'intervento comune diminuito di 100 unità di conto;
- il prelievo o, rispettivamente, la restituzione verso i paesi terzi applicati in Gran Bretagna saranno diminuiti di 100;
- se un prodotto inglese entra nella Comunità originaria, pagherà una tassa compensativa di 100; al contrario se un prodotto fa il cammino inverso, riceverà una sovvenzione compensativa dello stesso ammontare.

Ad ogni campagna successiva fino al 31 dicembre 1977, questo ammontare sarà diminuito di 1/6, per essere completamente soppresso il 1° gennaio 1978.

Nei settori in cui la protezione alla frontiera è costituita, anziché dal prelievo variabile, dal dazio doganale, la gradualità dell'integrazione dei nuovi Stati membri nel mercato comune è assicurata dalle norme suaccennate previste per l'attuazione dell'unione doganale.

B) Deficiency payments

Con l'emanazione dell'Agriculture Act del 1947 anche il Regno Unito si è convertito al principio della garanzia di prezzo a favore degli agricoltori per tutti i prodotti di una certa importanza. I prezzi sono fissati annualmente previa consultazione degli interessati. Non vengono peraltro adottate misure per rendere effettivo nel mercato il prezzo garantito: il prezzo di mercato fluttua liberamente, al di sotto del prezzo garantito; la differenza viene poi versata all'agricoltore sotto forma di sovvenzione.

./.

Tale sovvenzione nazionale concessa in ragione delle quantità prodotte o collocate è incompatibile col mercato comune. E' infatti colpita dal divieto degli aiuti nazionali comminato dall'articolo 92 § 1 del trattato CEE, senza che l'eccezione di cui al § 3 c) aiuti per lo sviluppo di una produzione o di una regione) possa essere invocata. La Commissione ha infatti sempre considerato che quest'eccezione può coprire solo aiuti agli investimenti o comunque tendenti a migliorare le strutture produttive laddove sovvenzioni consistenti semplicemente nel maggiorare i prezzi ricavabili dalla vendita dei prodotti non hanno alcun effetto dinamico; per di più esse pregiudicano la concorrenza in misura contraria all'interesse comune. Un sistema non più nazionale ma comunitario di deficiency payments è concepibile, ma è contrario alla "filosofia" della Comunità. Gli aiuti britannici devono dunque sparire. Una soppressione graduale e non immediata, da attuarsi nel corso del periodo di cinque anni (articolo 54 dell'Atto), permetterà tuttavia di assorbire la sovvenzione nell'aumento del prezzo di mercato imposto dall'adesione.

C) Legami con il Commonwealth

Integrandosi nell'organizzazione comune dei mercati agricoli, la Gran Bretagna non potrà più avere una politica commerciale nazionale che le permetta d'incoraggiare le importazioni nel proprio territorio di prodotti provenienti da paesi del Commonwealth. Per alcuni di questi paesi (per lo più in via di sviluppo) è invero prevista un'associazione alla Comunità, cioè che salvaguarda le loro esportazioni: esse potranno non solo mantenersi verso la Gran Bretagna, ma estendersi a parità di condizioni all'insieme della Comunità. Ma per la maggior parte dei paesi del Commonwealth ivi compresi il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda, la cessazione dei rapporti privilegiati con la Gran Bretagna non si accompagnerà ad alcuna forma di associazione alla Comunità.

Il Regno Unito si è preoccupato sopra tutto di rispettare le garanzie di smercio dello zucchero cui si è obbligato nel quadro di un accordo del Commonwealth e le garanzie di smercio del burro e del formaggio tradizionalmente assicurate alla Nuova Zelanda. Si tratta di

situazioni ereditate dal passato, in cui la Gran Bretagna collocava i suoi prodotti manifatturati nelle colonie e acquistava in cambio le derrate agricole e altre materie prime dalle colonie stesse. La Nuova Zelanda consuma attualmente appena il 20% del burro che produce e il suo principale cliente è la Gran Bretagna.

Anche per queste difficoltà la soluzione è stata trovata in misure transitorie (protocolli n° 17 e 18). Allo scadere delle misure a favore dello zucchero esportato dai paesi delle Antille e dell'Oceano Indiano, la Comunità si prenderà a cuore gli interessi di questi paesi nel quadro di accordi con gli stessi. Quanto alla Nuova Zelanda, le misure a favore dei suoi prodotti lattiero-caseari (che per il burro vanno al di là dei normali cinque anni) le daranno il tempo di procedere alla differenziazione delle produzioni e alla ricerca di clienti più vicini.

Questo processo è già in atto. Dieci anni or sono le reazioni del Commonwealth alla domanda britannica di adesione alle Comunità furono assai più violente di oggi. Nuove aree mercantili sorgono: ad esempio quella del Pacifico con i suoi vertici nell'Australia, nel Giappone e nella California. I prodotti agricoli degli antichi Dominions sono smerciati con minor spesa di trasporto in paesi molto meno lontani della Gran Bretagna.

VI. La politica di struttura (4).

La politica di mercato che gli Stati membri avevano finora praticato e che la Comunità è stata poi costretta a continuare onde ottenere il consenso dei primi all'instaurazione del mercato unico è costosa. I prezzi relativamente troppo alti di alcuni prodotti hanno contribuito a determinarne la sovrapproduzione, quindi il formarsi di eccedenze strutturali, per smaltire le quali ieri gli erari nazionali, oggi il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), hanno dovuto stanziare somme elevate.

(4) Sugli aspetti giuridici generali della politica di struttura v. S. VENTURA, op. cit., p. 91; G. OLMI, commentari cit. QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, p. 264 e GANSHOF VAN DER MEERSCH, p. 696; J. MEGRET, commentario cit. LOUIS-VIGNES-WALBROECK, p. 193.

Si noti che questa politica costosa non giunge a dar soddisfazione nè alla massa dei piccoli agricoltori, nè ai consumatori, chè uno scarto eccessivo separa i prezzi alla produzione, troppo bassi per i primi e quelli al dettaglio, troppo alti per i secondi.

Per estirpare il male alla radice, anzichè agire sui mercati per sostenere i prezzi, occorrerebbe agire sulle strutture per diminuire i costi. In passato somme ingenti furono spese dagli Stati per il miglioramento fondiario, la modernizzazione delle condizioni di produzione, la ricomposizione fondiaria ecc., ma i diversi "piani verdi" hanno sortito risultati limitati in assenza di obiettivi chiari e radicali.

Una politica di struttura deve certo svilupparsi nel quadro della politica agricola comune. Essa risponde allo scopo di cui all'art. 39 par. 1 a) del Trattato: "aumentare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola nonchè un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera".

Con la decisione 4-12-1962 relativa al coordinamento delle politiche di struttura agricola (G.U. 1962, p. 2892), la Comunità, considerando che le deficienze strutturali si pongono sul piano locale e regionale e che un miglioramento delle strutture agrarie non è possibile che grazie alla cooperazione attiva delle categorie direttamente interessate, preferì per il momento limitarsi a un compito di coordinamento delle politiche svolte dagli Stati membri. Ha esercitato questo compito in forma non obbligatoria attraverso la Commissione, incaricata di esaminare i progetti di leggi, i piani pluriennali ecc. elaborati dagli Stati membri e di esprimere se del caso a costoro la sua opinione, e attraverso un Comitato permanente delle strutture agricole, in seno al quale sono state periodicamente confrontate le idee dei competenti alti funzionari della Commissione e degli Stati membri.

In più la Comunità avrebbe potuto in certa misura stimolare ed orientare le politiche nazionali con l'azione del FEAOG. Questo

dispone di una dotazione annua (attualmente di 325 milioni di unità di conto) di cui la parte più importante è stata finora spesa per finanziare progetti di miglioramento strutturale presentati alla Commissione da persone fisiche e giuridiche con parere favorevole degli Stati membri interessati. In mancanza peraltro dei previsti "programmi comunitari" nei quali i progetti avrebbero dovuto inserirsi, l'azione del F.E.O.G.A è stata svolta sulla falsariga delle politiche nazionali tradizionali.

Queste limitate misure strutturali non potevano evidentemente che dare risultati limitati. Le strutture agricole appaiono sempre più inadattate alla situazione economica attuale. Esse non permettono alla grande maggioranza degli agricoltori di avere un tenore di vita paragonabile a quello delle altre categorie professionali. Lo sforzo finanziario spiegato nel quadro dell'organizzazione dei mercati permette a costoro appena di sopravvivere; ha d'altra parte raggiunto un livello che suscita reazioni negative nei contribuenti.

"E' con angoscia crescente che ogni agricoltore si domanda oggi che cosa gli riserva l'avvenire. Vi è una probabilità che almeno i suoi figli possano, se sono agricoltori, sperare un reddito e un modo di vita paragonabile a quelli che prevarranno nella Società?". Il Memorandum sulla riforma dell'agricoltura - programma Agricoltura 1980 - indirizzato dalla Commissione al Consiglio il 21 dicembre 1968 (5) non scorgeva una via d'uscita se non in una ristrutturazione dell'agricoltura europea.

Scopo del programma era d'inserire l'agricoltura europea nell'economia e nella società della fine del XX secolo; strumenti del programma, una serie di azioni di riforma delle strutture agricole. Si trattava principalmente:

(5) Doc. COM (68) 1000 parte A del 18-12-1968, pubblicato nel supplemento al Bollettino delle Comunità europee 1/1969. Cfr. S.L. MANSCHOLT ed altri, L'agriculture européenne à un tournant, Revue du marché commun 1969, 587; A. ZELLER, L'imbroglione agricole du marché commun, Parigi 1970; sugli aspetti giuridici del piano cfr. E. BASSANELLI, G. OLMI, A. De LEEUW, A. MASSART, 5ème colloque européen de droit rural, Cagliari 25/28 ottobre 1969, Rivista di diritto agrario 1970, fasc. 1; G. OLMI e S. VENTURA, commento all'art. 39 in Droit des affaires dans les pays du Marché commun (Jupiter), Parigi 1970; A. CARROZZA, Il "fatto politico" nell'ordinamento giuridico dell'agricoltura, Milano 1971 (estratto dal volume "Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario").

- di agevolare la partenza dei numerosi imprenditori e lavoratori, in specie dei più anziani, che non ritraggono dall'agricoltura un reddito adeguato;
- di aiutare coloro che intendono continuare l'attività agricola a creare aziende moderne, aventi dimensioni tali da permettere la migliore utilizzazione dei fattori produttivi e quindi da assicurare il più elevato reddito possibile a quanti vi lavorano.

Il programma Agricoltura 1980 fu oggetto di accese discussioni non tanto in seno al Consiglio - che si limitò a dibattere alcune idee generali e ad incaricare i competenti comitati di farne dettagliato studio - quanto nel Parlamento europeo e negli ambienti economici interessati, nei quali suscitò consensi e dissensi. Tenuto conto di certe critiche di cui riconobbe il fondamento, la Commissione presentò il 5 maggio 1970 al Consiglio le proposte di atti comunitari che dovevano tradurre in forma normativa i principi del programma (6).

Solo agli inizi del 1971 il vicepresidente della Commissione Sizzo L. MANSHOLT riusciva a strappare ai ministri dell'agricoltura riuniti in "conclave" nel castello di Val Duchesse la promessa di discutere congiuntamente la politica dei prezzi per la nuova annata agraria - per la quale, aderendo alla richiesta della maggioranza dei ministri, la Commissione si dichiarava disposta a proporre per la prima volta dopo tre anni apprezzabili aumenti - e la politica di struttura.

Un progetto di risoluzione che definiva nella grandi linee la nuova politica dei prezzi e delle strutture, trasmesso al Consiglio il 16 febbraio, ottenne vasti consensi nel Parlamento europeo. Ma alcune organizzazioni di agricoltori, specie tedesche e belghe, che temevano di veder sacrificate a favore della politica di struttura le loro rivendicazioni di sostanziali aumenti dei prezzi, svolsero propaganda ostile fra gli aderenti e inscenarono manifestazioni, la più drammatica delle quali riunì 100.000 agricoltori di tutta la Comunità a Bruxelles il 23 marzo durante la sessione decisiva del Consiglio. Quest'ultimo ne fu solo stimolato a non più.

(6) Doc. COM (70)500 del 29-4-1970 "Riforma dell'agricoltura", G.U. 1970, C 70/1.

tergiversare e il 25 marzo dopo 40 ore di discussione raggiunse l'accordo su una risoluzione "relativa al nuovo orientamento della politica agricola comune", che rispondeva largamente alle proposte MANSHOLT.

Un altro anno di dibattiti fu però ancora necessario perché vedessero la luce le tre direttive 72/159, 72/160 e 72/161/CEE del 17 aprile 1972, i primi importanti atti normativi della Comunità in materia di politica delle strutture (7).

VII. L'ammodernamento delle aziende agricole

Per assicurare a quanti scelgono di continuare l'attività agricola un reddito adeguato nonché condizioni di lavoro e di vita degni di una società moderna (riposo settimanale, ferie, possibilità reale di assentarsi dal lavoro in caso di malattia ecc.) occorre modernizzare l'impresa. E' questo l'elemento centrale della riforma, sul quale più ha insistito la Commissione e più veementi si sono accese le dispute. Chè se un accordo generale si registrò fin dall'origine sul principio, restava il disaccordo sulla nozione di impresa moderna, che la Commissione rese pertanto via via più elastica.

Il programma Agricoltura 1980 prevedeva due tipi di imprese: le unità di produzione (UP), di dimensioni sufficienti a permettere l'utilizzazione ottimale dei fattori produttivi e le imprese agricole moderne (IAM) costituite da una sola o da più UP, che dovevano inoltre rispondere ad altre condizioni e soprattutto a quella di garantire l'impiego a tempo pieno della manodopera. Tanto le UP che le IAM potevano essere costituite da un solo imprenditore o dall'associazione di più imprenditori. Il programma insisteva molto sulle dimensioni minime che doveva avere l'unità di produzione, precisandole con minuzia tecnocratica (8).

(7) La risoluzione fu formalmente adottata dal Consiglio il 25-5-1971 (G.U. 1971, C 52/1). Ispirandosi ad essa la Commissione modificò le sue proposte del 5-5-1970 (doc. COM(71) 600 del 7-6, trasmesso al Consiglio il 10-6-71). Le tre direttive del 17.4.1972 sono pubblicate nella G.U. 1972, L 96/1. Resta da adottare la proposta di regolamento sulle associazioni di produttori.

(8) "Ad esempio, nel caso di grandi colture (cereali, piante sarchiate, ecc.), le UP comprenderanno almeno da 80 a 120 ettari; nel caso della produzione lattiero-casearia, esse avranno da 40 a 60 vacche e, per quanto riguarda la produzione di carne, da 150 a 200 bovini; se si tratta dell'ingrasso di polli, esse raggiungeranno una produzione annua di 100.000 capi e, per la produzione di uova, avranno 10.000 galline ovaiole; infine l'ingrasso dei suini conculcherà da 450 a 600 animali per volta" (§ 90).

Questi rigidi criteri dimensionali suscitarono opposizione. Le proposte del 5 maggio 1970 sostituirono allora alle contestate UP e IAM l'unica nozione di "azienda in grado di svilupparsi": una impresa che dia garanzie di capacità professionale dell'imprenditore, tenga regolarmente una contabilità e presenti un piano di sviluppo della durata di sei anni, al termine del quale essa avrà instaurato tecniche moderne e condizioni di lavoro soddisfacenti per almeno due unità lavorative e avrà assicurato un "prodotto lordo migliorato" di almeno 10.000 unità di conto (6.250.000) per unità lavorativa. (art. 2 e 4 della proposta di direttiva del Consiglio relativa all'ammodernamento delle aziende agricole).

Neppure questa formula suscitò largo consenso. L'esigenza della regolare tenuta di contabilità era osteggiata dai tradizionalisti. Il concetto di "prodotto lordo migliorato" rimaneva oscuro alla massa degli interessati; agli specialisti la cifra proposta sembrava pur sempre eccessiva, temendosi che nelle regioni più sfavorite della Comunità non si sarebbe trovata un'impresa capace di mandare innanzi il richiesto piano di sviluppo. Finalmente si raggiunse l'accordo sulla formula seguente (art. 1. 2 e 4 della direttiva 72/159/CEE):

Gli Stati membri "istituiscono un regime selettivo di incoraggiamento delle aziende agricole in grado di svilupparsi". Sono considerate tali le aziende il cui imprenditore:

"a) esercita l'attività agricola a titolo principale,

"b) possiede una sufficiente capacità professionale,

"c) s'impegna a tenere una contabilità ... fin dall'inizio del piano di sviluppo,

"d) elabora un piano di sviluppo dell'impresa...". Il piano dovrà dimostrare che al momento della sua ultimazione, dopo un periodo di sei anni che potrà essere prolungato in talune zone, l'azienda "sarà in grado di raggiungere, in linea di massima per una o due unità lavorative, almeno un reddito da lavoro comparabile a quello di cui beneficiano le attività non agricole nella zona".

Per modernizzare le imprese è prevista una serie di incentivi (art. 8):

a) messa a disposizione, in via prioritaria, di terre rese libere dagli imprenditori che lasciano l'agricoltura alle condizioni della direttiva 72/160;

b) aiuti sotto forma di abbuono d'interessi fino al 5% annuo - rimanendo a carico del beneficiario almeno il 3% - sugli investimenti necessari all'attuazione del piano di sviluppo, o l'equivalente di questo aiuto sotto forma di contributo in conto capitale o di ammortamenti differiti;

c) garanzie per i mutui contratti (9).

Per rendere più efficace tale incentivazione è prevista una parallela "disincentivazione", ossia il divieto - salvo determinate eccezioni - degli aiuti agli investimenti ad aziende agricole non "destinate a svilupparsi" (art. 14 § 2). Le eccezioni sono le seguenti:

- aiuti per i quali l'interesse annuo che rimane a carico del beneficiario se sono concessi sotto forma di abbuono d'interessi, o l'equivalente se sono concessi in un'altra forma, ammonti almeno al 5%;
- aiuti transitori ad agricoltori che nè sono in grado di raggiungere l'obiettivo del "reddito di lavoro comparabile", nè possono ancora - data la loro età - beneficiare delle indennità di cessazione dell'attività agricola di cui alla direttiva 72/160 (tali aiuti possono essere concessi fino al 1978);
- un regime speciale di aiuti per talune zone in cui il mantenimento di un livello minimo di popolazione non sia garantito e sia indispensabile un minimo di attività agricola per la conservazione dell'ambiente naturale.

(9) A favore delle aziende in grado di svilupparsi, la direttiva prevede inoltre: un premio di orientamento per le aziende che si orientino verso la produzione di carni bovine o ovine; un incoraggiamento alla tenuta della contabilità; un aiuto di avviamento a favore delle associazioni riconosciute aventi come scopo l'assistenza interaziendale, una più razionale utilizzazione del materiale agricolo o un'attività in comune; nonchè misure destinate ad agevolare l'ammodernamento delle aziende nel quadro di operazioni d'irrigazione e di ricomposizione fondiaria (art. 10 a 13).

Quest'ultima eccezione risponde a preoccupazioni, assai più vive oggi che fino a un recente passato, di protezione dell'ambiente naturale e miglioramento della qualità di vita. Si è infatti diffusa la convinzione che nelle regioni di montagna ed altre zone svantaggiate occorra evitare l'esodo degli agricoltori, specialmente giovani, causato da deteriori condizioni di vita oltrechè dal basso reddito. Il mantenimento di un minimo di popolazione agricola in queste zone permetterà:

- di contribuire agli approvvigionamenti in prodotti alimentari necessari, valorizzando la vocazione di buona parte di queste regioni all'allevamento del bestiame;
- di continuare ad assicurarvi la conservazione dello spazio naturale, ciò che condiziona altresì lo svolgimento di attività extra-agricole come l'artigianato e il turismo.

Uno sforzo speciale nelle regioni meno favorite è d'altra parte necessario a quello "sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità" che è uno degli obiettivi della CEE (art. 2 del trattato) (9).

La Commissione ha perciò elaborato un progetto di direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune altre zone svantaggiate, che prevede misure più importanti dei semplici aiuti nazionali agli investimenti autorizzati nel quadro dell'eccezione di cui sopra: gli aiuti previsti dal progetto beneficiano infatti di una partecipazione finanziaria comunitaria; comprendono inoltre, accanto ad aiuti agli investimenti, un'"indennità compensativa", vera integrazione del reddito di coloro che decidono di continuare l'attività agricola in queste regioni.

Quanto agli investimenti, il progetto di direttiva agevola sensibilmente l'accesso agli aiuti di cui alla direttiva 72/159 riducendo le condizioni da adempiere ed aumentando le somme concesse. Ad esempio, per

(9) V. inoltre la dichiarazione sull'agricoltura delle regioni collinari, allegata all'Atto di adesione.

dimostrare di essere in grado di raggiungere il "reddito comparabile", l'agricoltore può aggiungere al provento dell'azienda agricola sia l'indennità compensativa, sia (nei limiti del 50%) l'eventuale reddito accessorio da attività artigianale o turistica; quanto agli aiuti da concedersi, l'abbuono del tasso di interesse può superare il 5% e la parte a carico del beneficiario scendere fino al 2%. Vengono inoltre previsti adeguati aiuti ad investimenti collettivi (per la produzione di foraggio e per la sistemazione di pascoli ed alpeggi).

VIII. L'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e alla destinazione della terra a scopi di miglioramento delle strutture.

Il programma Agricoltura 1980 del 21-12-1968 e le proposte del 5-5-1970 della Commissione prendevano le mosse dalla constatazione che al giorno d'oggi l'80% delle aziende europee hanno meno di 20 ettari e che il 75% di esse offrono occupazione appena - come dicono i tecnici - a 3/4 di "unità di lavoro-uomo", ossia mantengono in stato di sottoccupazione le persone, fossero anche una sola, che vivono dell'azienda. Occorre agevolare il riassorbimento delle aziende più piccole e povere incoraggiando la cessazione dell'attività agricola dei loro titolari, specie se anziani: ad essi e ai loro lavoratori che avessero raggiunto i 55 anni veniva offerta una rendita vitalizia annua di 1.000 unità di conto (625.000 lire) e ai titolari di azienda, di qualsiasi età, anche un "premio di apporto strutturale" in ragione della terra da essi liberata. Quest'ultima sarebbe stata resa disponibile a quanti s'impegnassero a creare imprese moderne. Si inducevano quindi ad un tempo le imprese agricole a disporre di più terra e di meno manodopera, più razionalmente utilizzando e più equamente retribuendo quest'ultima.

La manodopera in eccesso sarebbe stata quindi agevolata nell'indispensabile allontanamento dall'attività agricola (ma occorre offrirle un'alternativa mediante aiuti di riconversione professionale finanziati dal Fondo sociale europeo e la creazione di nuovi impieghi, preferibilmente nella stessa regione di provenienza). (10).

(10) Gli aiuti di riconversione professionale sono stati stanziati a carico del Fondo Sociale con decisione 72/428/CEE del 19 dicembre 1972. La creazione di nuovi impieghi nelle regioni agricole è incoraggiata, a carico del FEAOG, con provvedimento in corso di adozione da parte del Consiglio.

Ai figli di agricoltori borse di studio avrebbero facilitato l'accesso a un'istruzione pubblica polivalente che permettesse loro di accedere più facilmente a professioni non agricole. Gli agricoltori europei che erano 15 milioni nel 1960 e 10 milioni nel 1970, avrebbero visto agevolata l'ulteriore riduzione a 5 milioni nel 1980.

La direttiva 72/160 ha sostanzialmente accolto queste proposte lasciando peraltro maggiore libertà d'azione agli Stati membri e limitando il contributo della Comunità alla spesa. Infatti la rendita annua è dovuta solo fino al raggiungimento dell'età di 65 anni (alla quale dovrebbe essere sostituita dalla pensione); l'importo di essa non è precisato; esso può essere per di più differenziato e finanche non concesso in funzione dell'età o del reddito del beneficiario. Il contributo del FEAOG è limitato a 900 unità di conto per coniugato, 600 per non coniugato. Anche il premio d'importo strutturale può essere differenziato a non concesso in funzione di certe considerazioni; on vi è contributo della Comunità.

La terra liberata non dovrà essere tutta destinata alle imprese agricole moderne. Una parte dovrà essere definitivamente sottratta all'utilizzazione agricola mediante rimboscimento o destinazione a zone di ricreazione e parchi naturali. In quanto tali destinazioni abbiano ad oggetto terre marginali non idonee alla cultura, si raggiungerà lo scopo di evitarne l'utilizzazione da parte di piccoli agricoltori che bisognerebbe poi aiutare a sopravvivere.

IX. Altre misure strutturali.

A. La direttiva 72/161 ha per oggetto l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale.

I "servizi d'informazione socio-economica" avranno il compito d'informare gli agricoltori sulle possibilità di migliorare la loro situazione sociale ed economica. Si tratta in particolare di consigliare gli interessati, per loro stessi o i loro figli, in vista

- del proseguimento di un'attività agricola (nel qual caso, se la persona è interessata a dare un nuovo orientamento alla propria azienda, verrà messa in contatto con i competenti servizi di divulgazione);
- della scelta di un'attività extra-agricola,
- della cessazione definitiva dell'attività personale.

Verrà sovvenzionata, oltre alla creazione e sviluppo dei servizi di cui trattasi, anche la formazione dei consulenti socio-economici che dovranno animarli.

Un'azione effettuata da "centri" o mediante "tirocini" di formazione e di perfezionamento professionale darà agli agricoltori che hanno compiuto 18 anni una nuova o migliore qualificazione nell'ambito della professione agricola (10) "affinchè possano integrarsi in un'agricoltura moderna".

Verranno sovvenzionati: la creazione e l'ampliamento dei centri e dei tirocini e la concessione di premi e indennità di frequenza.

B. I regolamenti n° 1035/72 sugli ortofrutticoli e 2142/70 sulla pesca incoraggiano la costituzione e regolano l'attività di "organizzazioni di produttori" che prevedano l'obbligo per i loro aderenti di conformarsi a certe discipline, specie in materia di commercializzazione. Su un piano orizzontale, la proposta di regolamento relativo alle associazioni di produttorie e loro unioni (11) intende integrare all'insieme della politica agricola comune il riconoscimento e l'incoraggiamento di tali associazioni di produttori che applichino norme comuni di produzione e di "immissione nel mercato".

./.

(10) La decisione che conferisce al Fondo Sociale europeo la possibilità d'intervenire a favore degli agricoltori che intendono riconvertirsi verso un'attività extra-agricola (v. nota 9) ha reso caduchi gli art. 7 e 12 § 2 della direttiva, che affidavano provvisoriamente analoga missione al FEAOG.

(11) V. nota 7.

Vi è in questa tendenza la speranza di vedersi formare un mercato agricolo organizzato dalla base, dai produttori stessi, e che abbia sempre meno bisogno di interventi dall'alto. Sottoponendosi ad una disciplina comune, di cui avranno liberamente contribuito a fissare le regole, i produttori dovrebbero gradualmente affrancarsi dalla tutela dei pubblici poteri. Questi potrebbero allora limitare la propria azione al controllo del rispetto di tale disciplina, riducendo al minimo gli interventi sul mercato interno e alle frontiere.

* * *

Cio' che soprattutto conta è però la creazione di imprese moderne. Essa assicurerà un più alto reddito e quindi un più elevato tenore di vita agli agricoltori, e cio' per motivi sia tecnici (migliore utilizzazione dei fattori produttivi), sia economici: gli imprenditori agricoli non lavoreranno più per assicurare alla famiglia un magro sostentamento, ma - al pari degli industriali - in base a razionali imperativi economici. Non si commetterà l'antico errore di aumentare lo sforzo produttivo quando i prezzi si abbassano, nell'illusione di mantenere costante il proprio reddito, ma ci si orienterà al contrario verso le produzioni più redditizie tenuto conto del prezzo politico fissato dalla Comunità e delle prospettive di mercato rese note agli interessati nel quadro della suaccennata azione d'informazione.

La creazione di imprese moderne permetterà inoltre di raggiungere con meno interventi e meno spese l'obiettivo dell'equilibrio dei mercati. Il nuovo ceto imprenditoriale sarà meglio informato, più capace di modulare la produzione in funzione dei prezzi previsti, più sensibile a una politica avveduta dei prezzi volta ad orientare l'agricoltura europea verso le produzioni più facilmente collocabili.

X. Aspetto istituzionale e finanziamento della politica agricola comune.

Si è visto che tutte le decisioni importanti di politica di mercato sono prese dalla Comunità, limitandosi gli Stati membri ad assicurare l'esecuzione materiale. Questo centralismo è richiesto dalla natura stessa dell'organizzazione dei mercati. Decisioni nazionali differenti in materia di prezzi, di protezione esterna, d'interventi ecc. sarebbero inconcepibili. Se uno Stato membro applicasse un prelievo all'importazione più basso degli altri Stati, aprirebbe una breccia attraverso la quale prodotti dei paesi terzi a buon mercato invaderebbero l'intera Comunità. Se al contrario uno Stato membro pagasse prezzi d'intervento o restituzioni all'esportazione più alte degli altri, sarebbe esso ad essere invaso da prodotti provenienti dal resto della Comunità, attratti da tali condizioni di mercato più vantaggiose. Né gli accennati inconvenienti potrebbero essere evitati ristabilendo le vecchie barriere doganali fra gli Stati membri, chè ciò sarebbe la negazione del mercato comune.

All'accentramento delle decisioni nella Comunità corrisponde lo strumento giuridico generalmente utilizzato: il "regolamento", che a' sensi dell'art. 189 del Trattato "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri" (12).

Poichè la Comunità, e non più i singoli Stati membri, formula la politica di mercato, essa ne assume anche la responsabilità finanziaria. Non è più logico che il singolo Stato membro assuma le spese di smercio delle eccedenze della produzione nazionale dovute a prezzi che non sono più fissati da esso Stato membro ma dalla Comunità. Tale onere ricade dunque per intero sul FEAOG (regolamenti n. 25 del 4-4-1962 e

./.

(12) Gli aspetti istituzionali della politica agricola comune sono stati studiati nel quadro del ciclo di conferenze indetto dall'Institut d'études européennes di Bruxelles nel 1966 (Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés. Bruxelles 1968) e del V congresso internazionale di diritto europeo organizzato dalla FIDE a Berlino dal 23 al 26 settembre 1970. V. pure TEUCCI e NASS, op. cit. in nota 1.

729/70 del 21-4-1970) (13).

Anche la politica di struttura sarà comunitaria, ma in forma più decentrata. Essa non solo ammette, ma esige una differenziazione geografica delle misure da applicarsi. Gli spostamenti di fattori produttivi verso le regioni in cui gli aiuti strutturali sono più intensi sono necessariamente lenti e non paragonabili agli spostamenti rapidi di merci che sarebbero la conseguenza di una diversificazione geografica degli aiuti accordati nel quadro della politica di mercato. E' poi del tutto comprensibile che l'intensità degli aiuti sia graduata e in genere le misure strutturali siano diversificate secondo le differenti esigenze ed attitudini delle aziende, dei settori, delle regioni.

Il Memorandum sulla riforma dell'agricoltura ha perciò preconizzato una politica di struttura decentrata, riassunta nella formula "concezione comunitaria - realizzazione nazionale". La Comunità definirà i principi ed obiettivi obbligatori per gli Stati membri, ma questi dovranno poterli applicare con una certa elasticità. Le norme comunitarie andranno dunque integrate da più dettagliate norme nazionali.

Si vuole inoltre evitare il rapporto diretto fra le istituzioni comunitarie e la massa dei privati interessati e risparmiare alle prime l'onere dell'esame di milioni di fascicoli: non creare una nuova burocrazia a Bruxelles, ma utilizzare le istanze già esistenti.

Il carattere decentrato della politica di struttura comunitaria appare chiaramente nella stessa forma degli atti che la Commissione ha proposto al Consiglio per attuare il Memorandum: la maggior parte di essi non sono regolamenti ma "direttive" che, come prevede l'art. 189 sopra accennato, mentre sono obbligatorie quanto agli obiettivi che impongono agli Stati membri, lasciano a questi un margine di discrezionalità per la scelta della

./.

(13) Il finanziamento della politica agricola comune, introdotto dai regolamenti n. 25 del 4-4-1962 e 17/64 del 5-2-1964 (G.U. 1962, 991 e 1964, 586), è ora regolato dal regolamento n. 729/70 del 21-4-70 (G.U. 1970, L 94/13).

Cfr. J.R. VERGES, Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives, Revue trimestrielle de droit européen 1965, 181 e 521; Idem, Nouveaux développements du financement etc., Ibidem 1967, 30; J.H. WEBER, The financing of the common agricultural policy, Common Market Law Review 1966, 263; G.P. CASADIO, Una politica agricola per l'Europa, Bologna 1967; F. TANNINI, L'itinerario difficile del FEOGA, Rivista di studi europei 1968, 271; F. MULLER, Le FEOGA, Le droit et les affaires, documents VI/1968 del 29-1-1968; Idem, Le FEOGA, Droit des affaires, Marché commun n. 35 (Jupiter), 1968; H. ZIJMANS, Le financement etc. Revue du marché commun 1969, 565; G. OLMI, Les décisions du 21 avril 1970 sur le financement etc. ibidem 1970, 202.

forma e dei mezzi. Le proposte di cui trattasi permettono in particolare agli Stati di limitare l'applicazione delle misure a talune zone o di differenziarle secondo le zone.

Questa ripartizione di competenze fra la Comunità e gli Stati membri si riflette inoltre sul regime finanziario proposto dalla Commissione, che consiste nel far assumere dal FEAOG solo una parte della spesa (14).

La discrezionalità lasciata agli Stati membri implicava il rischio di decisioni divergenti e non rispondenti agli scopi delle direttive, quindi non finanziabili dal FEAOG. Occorreva prevenire ad ogni costo un conflitto fra la Comunità e Stato membro che si sarebbe manifestato a scoppio ritardato, quando questo avesse già iniziato l'esecuzione della direttiva e presentasse al FEAOG la prima fattura da pagare. Si è perciò ideata una procedura di controllo preventivo degli atti nazionali, diretta ad accertare, "in funzione della loro conformità alle norme della presente direttiva e tenendo conto degli obiettivi della stessa, nonché del nesso necessario tra le varie misure, se ricorrano i presupposti per l'intervento finanziario della Comunità" (art. 17 e 18 della direttiva 72/159 e articoli corrispondenti delle altre). La procedura comprende le due fasi seguenti:

a) Lo Stato membro comunica alla Commissione i progetti delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che prevedono di adottare in applicazione della direttiva; la Commissione, previa consultazione del Comitato permanente delle strutture agricole, emette un parere in merito.

b) Lo Stato membro comunica alla Commissione le disposizioni di cui sopra immediatamente dopo averle adottate; la Commissione, previo parere del Comitato delle strutture (e consultazione del Comitato del FEAOG, sugli aspetti finanziari), adotta una decisione.

(14) Secondo le proposte della Commissione, il contributo finanziario della Comunità sarebbe stato del 50% delle spese imputabili. Il Consiglio ha ridotto tale aliquota al 25%; tuttavia, per quanto riguarda le misure a favore di color che desiderano cessare l'attività agricola, questa aliquota è del 65% "nelle zone agricole svantaggiate ove questo tipo di misure non si applica ancora" (condizione che si verifica solo in Italia).

Questa procedura permette una concertazione fra lo Stato membro, i suoi partners e la Commissione e una pressione sulle istanze che nello Stato membro detengono poteri normativi in materia perchè le disposizioni nazionali assumano un contenuto conforme alle direttive comunitarie.

XI. L'attuazione della politica agricola comune in Italia.

Le competenze che la Comunità assume sono perdute dagli Stati membri. Presi ad uno ad uno, questi hanno dovuto completamente rinunciare a definire la politica agricola di mercato e devono ora altresì piegarsi alla concezione comunitaria dei principi della politica di struttura.

Tuttavia gli Stati membri, presi collettivamente, partecipano in modo attivo all'elaborazione delle decisioni della Comunità in quanto membri del Consiglio - che si riserva tutti gli atti d'importanza politica - nonché dei comitati che assistono la Commissione. Lo stesso Parlamento europeo, in attesa di essere eletto a suffragio universale diretto, è formato di membri dei Parlamenti nazionali, da questi delegati.

Gli Stati membri assicurano inoltre l'esecuzione delle decisioni comunitarie.

L'Italia ha dato indubbiamente un contributo positivo all'elaborazione di queste decisioni. Ministri, parlamentari, funzionari italiani si sono distinti per il loro spirito cooperativo e in pari tempo per la fermezza nella difesa di alcune posizioni fondamentali. Credo a questo proposito di poter affermare che, se fosse mancata la ferma volontà dei ministri italiani, oggi non avremmo ancora una politica agricola delle strutture.

Quanto all'esecuzione degli atti comunitari da parte dell'Italia, il giudizio è più sfumato. Certo il nostro Paese ha di volta in volta provveduto a tale esecuzione, dimostrando di saper creare

./.

strutture nuove e di farle funzionare altrettanto bene che gli altri Stati membri. Quando le misure di esecuzione si sono rivelate non conformi agli atti comunitari, sono state poi regolarizzate. Ma sia l'esecuzione, sia la regolarizzazione delle eventuali infrazioni sono spesso avvenute con anormale ritardo, sì che il nostro Paese ha battuto di larga misura il record delle infrazioni portate in base all'art. 169 del trattato CEE davanti alla Corte di giustizia e da questa accertate. Vi sono stati forti ritardi anche in situazioni nelle quali il rispetto dei termini avrebbe assicurato agli operatori italiani cospicui vantaggi.

Si ha l'impressione che in Italia non ci si sia resi conto della realtà del diritto comunitario, che regola interamente ampi settori, interessa direttamente vaste categorie di cittadini, è in continuo divenire per le competenze normative conferite alle istituzioni.

Benchè l'art. 5 del trattato - entrato in vigore ormai da 15 anni - imponesse di prendere tutte le misure necessarie per rendere operante l'attività normativa della Comunità, il nostro Paese non ha tempestivamente considerato la necessità di snellire le proprie procedure interne e di procedere alle necessarie deleghe affinché gli atti comunitari ricevano attuazione nei termini stabiliti. Per eseguire atti comunitari urgenti, di portata tutt'altro che politica e che non lasciano alcun potere discrezionale agli Stati membri, l'Italia - a differenza dei suoi partners - adotta leggi formali, creando irritazione nel Parlamento chiamato a decidere senza alcun margine discrezionale e non riuscendo a rispettare i termini prescritti. Provvedimenti comunitari che comportano una spesa pubblica anche minima non vengono attuati se non dopo stanziamento di fondi con legge ad hoc, chè l'Esecutivo sostiene di non poter provvedere alla spesa con nessuno degli esistenti capitoli di bilancio, nè ha finora chiesto al Legislativo in via preventiva l'iscrizione di un adeguato credito in un capitolo destinato a spese comunitarie.

Particolarmente criticabile è infine il modo con cui si eseguono i regolamenti, la cui efficacia diretta in ogni Stato membro è sancita

./.

dall'art. 189. A differenza degli altri Stati membri, in cui ci si limita ad attirare con circolari alle amministrazioni l'attenzione sui regolamenti emanati dalla Comunità, o si adottano tutt'al più limitate norme di attuazione di competenza dell'Esecutivo, in Italia si ricorre ad atti legislativi, in cui sovente si richiamano o addirittura riproducono le norme dei regolamenti comunitari, creando così nelle autorità amministrative e giudiziarie la convinzione che non questi, ma gli atti legislativi nazionali siano la vera fonte normativa. Donde applicazioni e interpretazioni divergenti da quelle ritenute dalla Comunità, e in ogni caso forti ritardi a detrimento degli operatori italiani.

E' sperabile che questo stato di cose muti dopo le recenti chiare pronunzie della Corte (15) e il nostro Paese si integri pienamente nella Comunità.

Si è oggi posto un nuovo problema: quello della ripartizione di competenze fra le Regioni e lo Stato. Alle Regioni a statuto speciale cui la Costituzione attribuiva in materia di agricoltura e foreste competenza legislativa esclusiva (salvo il rispetto delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica") ma che avevano lasciato operare lo Stato, si affiancano oggi le Regioni a statuto ordinario, che hanno pure ricevuto competenza in materia ("nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato") e intendono esercitarla.

Il D.P.R. 15.1.1972, n° 11 (G.U. n° 46 del 19.2.1972) ha riservato allo Stato nell'art. 4 lett. b) "l'applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole". Nel loro ricorso alla Corte costituzionale, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e l'Umbria avevano invece sostenuto che deve bensì rimanere allo Stato "la sola fase

./.

(15) V. da ultimo le sentenze 7 e 8.2.1973 nelle cause 39 e 30/72.

definitoria in sede europea", ma che "la pratica attuazione degli interventi stessi, ricadendo in materia integralmente riservata alla Regione, non puo' in nessun modo venire ad essa sottratta": "se - il che non è contestato - compete allo Stato la funzione di coordinamento e di rappresentanza esterna, non vi è dubbio che ogni competenza in materia di predisposizione degli atti, e soprattutto di applicazione dei regolamenti, delle direttive e di tutti gli altri atti della Comunità, spetti alla competenza regionale".

Con decisione 24.7.1972 n. 142 la Corte costituzionale ha respinto il ricorso. Essa ha anzitutto precisato che rimangono estranei alla sfera regionale gli interventi "relativi tanto alla politica dei prezzi e dei mercati quanto al commercio dei prodotti agricoli ivi considerati". Questi restano infatti "circoscritti dal fine della tutela di interessi ultraregionali, e come tali giustamente sottratti al trasferimento".

La censura sarebbe "ammissibile con riferimento agli interventi sulle strutture agricole", ma non è accolta per i seguenti motivi:

"ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione. Strumenti di tal genere fanno difetto nel nostro ordinamento, e ad essi non potrebbe supplirsi con il potere di indirizzo di cui all'art. 17 della legge di delegazione poichè alla inottemperanza ad esso non si potrebbe in alcun modo porre riparo, non riuscendo allo Stato sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasferimento. Pertanto, fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato."

Questa è la decisione della Corte. E' comunque chiaro che, per quanto la rappresentanza esterna e l'applicazione delle misure comunitarie siano affidate allo Stato, una vasta possibilità di azione a favore dell'agricoltura resta aperta per le Regioni italiane. E' perciò nell'interesse generale trovare una formula che consenta alle Regioni di coordinarsi fra loro e con lo Stato sia per orientare le prese di posizione del rappresentante italiano nel Consiglio in ordine alle decisioni comunitarie da prendersi, sia per concertare l'attuazione delle decisioni comunitarie già prese: "raccogliendo correttamente gli impulsi della Comunità e facendo pervenire a questa le concordate richieste di un'ordinata società nazionale"(16).

(16) La politica agricola comunitaria e le regioni, un'intervista del Vice-presidente della CEE, Carlo Scarascia Mugnozza, in Comuni d'Europa, luglio-agosto 1972, 12.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

NICOLA PALAIA

SULLA POTESTÀ DELLE REGIONI

A RENDERE ESECUTIVI I TRATTATI INTERNAZIONALI
CONCLUSI DALLO STATO IN MATERIE DI LORO COMPETENZA

1) Un problema particolare, che attiene ai limiti della potestà legislativa regionale, è se le Regioni abbiano o no il potere di rendere esecutivi con propri atti normativi, e cioè con leggi regionali, quei trattati internazionali che siano stati conclusi dallo Stato in materie attribuite dalla Costituzione o dagli Statuti speciali alla competenza legislativa regionale; si tratta cioè di accertare se la circostanza che sia stato stipulato al riguardo un accordo internazionalmente obbligatorio sia idonea di per sé ad avocare al potere centrale la potestà di rendere esecutivo quell'accordo oppure se, ferma restando l'obbligatorietà internazionale dell'accordo in questione, nessuno spostamento si verifichi in ordine alle sfere di attribuzioni quali risultano delineate e garantite nella Costituzione e nelle leggi ad esse equiparate. Il problema è evidentemente connesso con quello di più vasta entità che riguarda la rilevanza degli obblighi internazionali in genere come limite alla competenza legislativa delle Regioni, limite questo che, sebbene non sia richiamato esplicitamente nel testo della Costituzione e sia menzionato soltanto

negli Statuti di quattro Regioni ad autonomia particolare e di una Regione ad autonomia ordinaria, è inteso dalla dottrina quasi unanime e dalla giurisprudenza costante della Corte costituzionale come avente una portata generale e, in quanto tale, come idoneo a condizionare la potestà normativa di tutte le Regioni, di qualunque specie essa sia (esclusiva, concorrente ed integrativa) e quali che siano eventualmente le condizioni particolari della loro autonomia; tuttavia il problema specifico che è oggetto di indagine in questa sede si distingue logicamente da quello generale del rispetto degli obblighi internazionali non soltanto per la sua particolarità (che di per sé non sarebbe sufficiente peraltro ad effettuare una vera e propria distinzione), ma soprattutto per il fatto che, riguardando il tema specifico dell'adattamento ad un trattato, l'eventuale competenza che fosse riconosciuta in materia agli organi legislativi regionali non potrebbe certo essere considerata in contrasto con il limite degli obblighi internazionali, ma al contrario, se correttamente esercitata, verrebbe ad atteggiarsi essa stessa

come un mezzo per realizzare l'adempimento di tali obblighi (nella specie, della norma pacta sunt servanda). Il limite degli obblighi internazionali infatti non può essere inteso nel senso di costituire una preclusione assoluta all'esercizio della potestà legislativa regionale, bensì, come del resto risulta chiaramente dalle stesse norme degli Statuti speciali e dell'unico Statuto ordinario che ad esso fanno riferimento, nel senso più ristretto di una semplice condizione alla suddetta potestà, che è quindi in grado di esplicarsi liberamente sino a che non venga ad interferire con il rispetto di uno degli obblighi in questione; cosicché, in base a queste considerazioni, è stato possibile sostenere che il limite degli obblighi internazionali non offre in realtà alcun argomento né a favore né contro l'eventuale capacità delle Regioni a rendere esecutivi con propri atti normativi quei trattati che si riferiscano a materie di loro competenza e si afferma pertanto comunemente che il fondamento oppure, in senso inverso, la negazione di questa capacità debbano essere ricercati su altre basi.

A nostro avviso, peraltro, simili conclusioni appaiono quanto meno affrettate in quanto, pur condividendo completamente la costruzione sopra delineata del limite degli obblighi internazionali, riteniamo che non siano stati adeguatamente valutati il rilievo e la funzione del limite in oggetto e soprattutto non siano state esaminate con la dovuta attenzione quali siano effettivamente le sue possibili implicazioni in rapporto alle caratteristiche specifiche della potestà legislativa regionale; è un'indagine questa che si impone ovviamente in via preliminare, prima di poter affermare che il limite degli obblighi internazionali è davvero irrilevante ai fini di stabilire se le Regioni abbiano o no la capacità di rendere esecutivi con propri atti legislativi i trattati che si riferiscono a materie di propria competenza.

In questa sede, dopo un rapido esame delle principali tesi che sulla base di vari argomenti affermano o negano la competenza al riguardo delle Regioni, si condurrà una sia pur breve indagine sulla effettiva funzione

del limite degli obblighi internazionali in relazione alla potestà legislativa regionale e si cercherà di dimostrare come proprio un'attenta considerazione di questo limite e delle sue possibili implicazioni sia in grado di dare una risposta soddisfacente anche al quesito particolare che ci riguarda.

2) Il problema di quale ente sia competente a rendere esecutivo il trattato, e cioè se sia lo Stato oppure le singole Regioni direttamente interessate, sorge, secondo l'opinione corrente, perché la Costituzione nulla afferma esplicitamente al riguardo. L'art. 10, I. comma, a norma del quale "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", è inteso dalla comune dottrina, salvo una tesi rimasta isolata, nel senso di escludere a contrario l'adeguamento automatico alle norme di diritto internazionale di origine convenzionale e di imporre pertanto in tale ipotesi la necessità di una trasformazione in diritto interno mediante l'ordinario procedimento legisla-

tivo oppure (il che, da un punto di vista formale, è equivalente) mediante un ordine di esecuzione del trattato; dall'art.10 peraltro non è possibile desumere alcun argomento per stabilire se la necessità di questa trasformazione lasci inalterata la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni quale risulta delineata nella Costituzione oppure se al contrario il potere-dovere di eseguire l'adattamento debba essere sempre ritenuto di pertinenza degli organi legislativi centrali.

A favore di questa ultima tesi non possono essere utilizzate neppure le disposizioni costituzionali che si riferiscono alla stipulazione dei trattati, e in particolare nessuna conclusione può trarsi dall'art.80 che richiede la necessità di una legge di autorizzazione da parte delle Camere per la ratifica di una serie rilevantissima di trattati internazionali, fra i quali sono compresi quelli che importano modificazioni di leggi. Infatti, a parte il rilievo certo non indifferente che la legge delle Camere non realizza direttamente né è in grado di rea

lizzare la stipulazione di un trattato, ma, in quanto atto di autorizzazione, rimuove solo un ostacolo alla valida stipulazione di questo da parte di altri organi e che il potere di ratifica, e cioè dell'atto che solo può far nascere effettivamente l'obbligo internazionale dello Stato di rispettare il trattato (a parte l'ipotesi degli accordi in forma semplificata), è attribuito invece dall'art.87 al Presidente della Repubblica il quale, a nostro avviso, viene in rilievo non tanto come organo esecutivo centrale, ma piuttosto nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale, vi è da osservare a questo proposito che il momento della stipulazione di un trattato è logicamente distinto da quello della sua esecuzione all'interno dello Stato, e ciò non solo per ovvii motivi di ordine temporale, ma anche, e soprattutto, perchè diversa appare la sfera giuridica in cui i due procedimenti sono destinati ad operare: il primo si svolge sul piano del diritto internazionale ed è diretto a far sorgere obblighi internazionali in capo allo Stato, unico destinatario delle norme di questo ordinamento, il

secondo invece opera sul piano del diritto interno ed ha appunto lo scopo di rendere obbligatori per i soggetti di diritto interno gli impegni internazionali di origine convenzionale che siano stati assunti dallo Stato. E' vero che anche l'eventuale legge di autorizzazione alla ratifica, richiesta alle Camere dall'art.80 della Costituzione, si svolge ed opera sul piano del diritto interno così come i successivi procedimenti di adattamento (e non potrebbe non essere diversamente), ma questa legge è intimamente connessa con l'attività degli organi esecutivi diretta alla stipulazione del trattato, di cui, come si è detto, si limita solo a rimuovere un ostacolo, e in tale fase essa esaurisce per intero la sua funzione, lasciando pertanto impregiudicato il problema di quali organi siano successivamente competenti a seconda dei casi ad effettuare l'adattamento. La stessa prassi parlamentare che, per evitare una duplice pronunzia delle Camere su di un medesimo oggetto, è giunta all'espedito di anticipare l'ordine di esecuzione di un trattato già nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica, subor

dinandone naturalmente l'efficacia all'effettiva stipulazione del trattato, non può essere considerata indicativa a tal riguardo, dal momento che è evidente che questa prassi potrà essere considerata lecita solo in quanto risulti già accertata, in relazione al singolo caso concreto, la competenza degli organi legislativi centrali ad emanare l'ordine di esecuzione.

Purtuttavia le norme della Costituzione che si riferiscono alla stipulazione dei trattati sono state utilizzate da una particolare teoria, per sostenere la competenza dello Stato ad effettuare l'adattamento anche di quei trattati che si riferiscono a materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni, in base al principio della connessione delle competenze; si è sostenuto in altri termini che, se lo Stato ha indubbiamente il potere di stipulare trattati internazionali riguardanti qualunque oggetto, e quindi anche in materie di interesse regionale, esso deve avere necessariamente anche la connessa competenza a rendere esecutivi tali trattati nel suo interno, qualora manchino particolari disposizioni costitu

zionali che attribuiscono questo potere ad altri organi. Così, si è detto, se la competenza in materia fosse riconosciuta alle Regioni non vi sarebbe più alcuna effettiva garanzia di esecuzione del trattato e lo Stato non disporrebbe al riguardo di alcun mezzo di pressione nei confronti delle Regioni, salvo quello, del tutto inadeguato e incerto nei suoi risultati, dello scioglimento del Consiglio regionale, previsto in via generale dall'art. 126 della Costituzione; ciò peraltro non impedirebbe il sorgere della responsabilità internazionale in capo allo Stato, dal momento che è del tutto sconosciuto nella prassi internazionalistica italiana il ricorso a clausole di limitazione o di esonero della responsabilità per materie che esulano dalla competenza degli organi centrali, come è il caso della federal clause che si ritrova nella prassi degli Stati federali.

Contro la teoria della connessione delle competenze sono state fatte valere diverse obiezioni e non ultima quella che, per poter essere davvero ammessa, essa dovrebbe comportare necessariamente la connessione delle

competenze di un medesimo organo, circostanza questa che non si ritrova invece nella tesi in oggetto che attribuisce pur sempre la competenza a rendere esecutivi i trattati agli organi dello Stato di natura legislativa, vale a dire ad organi diversi da quelli a cui risulta attribuita la competenza a stipulare. Come si è già detto, l'eventuale legge di autorizzazione alla ratifica, che le Camere devono emanare in conformità all'art. 80 della Costituzione, non è rivolta direttamente alla stipulazione del trattato, ma rimuove solo un ostacolo all'attività degli organi esecutivi ed al potere di ratifica attribuito al Capo dello Stato; sarebbe pertanto poco corretto dedurre da ciò una connessione di competenze fra la legge di autorizzazione alla ratifica ed il successivo procedimento di adattamento del trattato in diritto interno.

Riteniamo tuttavia che non sia il caso di insistere oltre sulla teoria delle competenze connesse perché, a nostro avviso, nell'ipotesi in questione manca in verità lo stesso presupposto principale su cui si basa il principio della connessione, e cioè il fatto che la competenza

za in materia non sia già attribuita ad un determinato organo, centrale o regionale, da una norma costituzionale. E' vero che la Costituzione nulla dispone esplicitamente in merito a quali organi siano competenti a rendere esecutivi i trattati all'interno dello Stato, ma ciò non toglie che un'adeguata interpretazione delle norme costituzionali ed in particolare di quelle che si riferiscono alla potestà legislativa regionale, ivi compresi gli eventuali silenzi in materia, possa condurre egualmente ad una risposta soddisfacente sul punto in questione. A tal fine sarà rivolta la costruzione che si cercherà di delineare in questa sede; prima però è necessario esaminare brevemente un'altra particolare teoria che, muovendo dalla medesima critica al principio della connessione, ha tentato anche essa di dare una soluzione al quesito in base all'analisi di alcune specifiche disposizioni costituzionali.

3) La teoria delle competenze connesse presupponeva da un lato, come si è detto, l'assenza di disposizioni costitu-

zionali che attribuissero all'uno o all'altro ente la potestà a rendere esecutivi i trattati internazionali in materie di interesse regionale, ma dall'altro muoveva pur sempre dal principio che il problema in tanto poteva porsi in quanto appunto il trattato vertesse su materie assegnate dalla Costituzione o dagli Statuti speciali alla competenza legislativa delle Regioni. E' proprio su quest'ultimo punto che fa leva per la sua critica la teoria che ora ci proponiamo di esaminare: questa teoria muove dal presupposto che, in base ad una semplice valutazione dell'art.70 della Carta costituzionale, a norma del quale "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", risulta stabilita una competenza generale degli organi legislativi centrali che, come tale, può esplicarsi su qualsiasi materia, salvo quelle che ad essi siano esplicitamente sottratte da altre norme di natura costituzionale. Ora, fra le materie che l'art.117 della Costituzione e gli Statuti speciali sottraggono alla competenza degli organi centrali ed assegnano alla potestà legislativa delle Regioni, non figura in alcun modo, secon

do questa particolare teoria, la materia specifica degli affari esteri, che deve pertanto ritenersi di competenza del Parlamento nazionale; questa materia degli affari esteri verrebbe in rilievo essenzialmente, in sede legislativa, per quanto riguarda l'adattamento alle convenzioni internazionali concluse dallo Stato e da ciò risulterebbe di conseguenza stabilita in ogni caso la competenza degli organi legislativi centrali ad effettuare il suddetto adattamento.

La teoria in esame riconosce peraltro che la materia degli affari esteri, quale risulta da essa delineata, si presenta in effetti come una materia acefala in quanto non sarebbe possibile in alcun modo determinare preventivamente il suo contenuto, così come avviene invece per tutte le altre materie, ma si giustificerebbe solo in base alla circostanza esteriore che una determinata questione abbia formato oggetto di una convenzione internazionale. E proprio questa particolare circostanza ha dato adito alle critiche più rilevanti che sono state rivolte nei riguardi della suddetta teoria: è stato facile obiettare

infatti a tal riguardo che, ammettendo una simile concezione, il Governo centrale potrebbe sempre avvalersi della collaborazione di uno Stato estero compiacente per sottrarre qualsiasi materia alla potestà legislativa degli organi periferici ed eludere in tal modo le disposizioni costituzionali che assegnano espressamente alcune determinate materie alla competenza delle Regioni. Il rilievo peraltro, a nostro avviso, non appare del tutto significativo perché, anche a voler ammettere per ipotesi la competenza delle Regioni a rendere esecutivo il trattato, non si potrebbe non riconoscere in ogni caso a questo riguardo che la legge regionale di adattamento risulterebbe pur sempre estremamente circoscritta nel suo contenuto, dovendo essa di necessità adeguarsi, per definizione, al contenuto del trattato; pertanto, spingendo sino alle ultime conseguenze questa osservazione, si dovrebbe giungere necessariamente al punto di negare persino la stessa competenza dello Stato a stipulare il trattato.

Più pertinente risulta invece un'altra osservazione che pone in rilievo come una semplice circostanza esteriore

re, quale può essere quella di aver formato oggetto di un trattato, non è in grado di giustificare un trasferimento di competenze costituzionalmente garantite e non è sufficiente neppure a costituire la caratteristica specifica di una particolare materia, che invece deve essere determinata in ogni caso in base ad una considerazione del suo contenuto effettivo.

4) Nonostante la diversità delle rispettive impostazioni, tanto la teoria delle competenze connesse quanto quella che fa leva sulla materia degli affari esteri conducono egualmente al medesimo risultato: quello di sostenere sempre la competenza degli organi legislativi centrali a rendere esecutivo il trattato o mediante l'ordine di esecuzione oppure attraverso gli ordinari procedimenti di adattamento e di precludere pertanto in tali ipotesi la competenza delle Regioni; è questa del resto, come si è già detto, la tesi assolutamente prevalente, anche se non tutti gli autori si preoccupano di giustificarla adeguatamente.

L'opposta concezione, che attribuisce alle Regioni il potere di rendere esecutivi i trattati internazionali riguardanti materie che rientrano nella sfera della loro competenza legislativa, è sostenuta invece solo da un'esigua minoranza, ma in base ad un argomento principale che, a nostro avviso, risulterebbe difficilmente superabile se si accettassero come validi i presupposti sui quali esso si fonda: questa tesi infatti sostiene che il procedimento di adattamento e quindi, come si è già accennato, la semplice circostanza che una determinata materia abbia costituito oggetto di un trattato internazionale non possono essere considerati elementi sufficienti per giustificare un trasferimento dalle Regioni allo Stato in ordine alla sfera delle competenze costituzionalmente garantite.

L'argomento in questione viene utilizzato in realtà non soltanto per sostenere il potere delle Regioni in merito all'adattamento di quei trattati che si riferiscano a materie di loro competenza, ma anche, più in generale, per far valere l'inidoneità di ogni trattato che sia sta-

to reso esecutivo con una legge ordinaria ad effettuare qualunque modificazione delle competenze stabilite da norme costituzionali; a tal fine sarebbe necessario invece che il trattato venisse reso esecutivo con una legge di revisione costituzionale, adottata cioè in base al procedimento stabilito nell'art. 138 della Costituzione. Ora, se si volesse considerare per l'appunto la tesi in esame nei suoi termini generali, sarebbe difficile, a nostro avviso, mettere in dubbio effettivamente il fondamento di simili affermazioni; ma, limitando la nostra indagine soltanto al punto che si riferisce alla potestà di porre in essere il procedimento di adattamento, l'unico che ci interessa in questa sede, vi è da osservare a tal riguardo che la tesi muove dal presupposto che questa potestà spetti alle Regioni per il fatto che il trattato verta su materia attribuite alla loro competenza legislativa e che di conseguenza si abbia anche in merito all'esecuzione dei trattati una ripartizione di competenze costituzionalmente garantite, la quale corrisponda esattamente a quella che risulta stabilita in gene

rale per la comune potestà legislativa. E' evidente per tanto che una simile affermazione potrà essere considerata valida solo se non si riesca a dimostrare altrimenti, in base ad un'analisi delle disposizioni costituzionali, ivi comprese naturalmente le norme degli Statuti speciali, che la competenza in ordine all'adattamento risulti assegnata secondo un criterio differente.

Una breve menzione merita un rilievo particolare che è stato avanzato soltanto da alcuni degli autori che attribuiscono alle Regioni la potestà di rendere esecutivi i trattati internazionali che si riferiscano a materie di loro competenza per superare l'obiezione che in tal modo non vi sarebbe alcuna reale garanzia dell'effettiva esecuzione degli obblighi assunti dallo Stato, non disponendo quest'ultimo di alcun efficace mezzo di pressione nei confronti delle Regioni. Si è fatto ricorso a tal riguardo a quel limite del rispetto degli obblighi internazionali di cui si è già parlato all'inizio, limite che, per quanto sia menzionato esplicitamente solo nel testo di alcuni Statuti, è considerato dalla dottrina

quasi unanime come implicito alla potestà legislativa di tutte le Regioni, e si è detto che fra gli obblighi internazionali a cui sarebbero sottoposte le Regioni vi sarebbe anche quello di rendere esecutivi i trattati conclusi dallo Stato che si riferiscono a materie attribuite alla loro competenza legislativa; secondo questa tesi, in altri termini, le Regioni verrebbero ad essere destinatarie immediate della norma internazionale pacta sunt servanda.

Ritorniamo subito su questo limite del rispetto degli obblighi internazionali che, come si vedrà, ci offrirà la base per risolvere effettivamente il problema che ci interessa; già adesso però appare anche sin troppo facile superare rapidamente l'affermazione sopra riferita, osservando che il limite in questione, anche a voler ammettere che esso abbia davvero una portata generale, non potrebbe mai essere inteso nel senso di imporre un obbligo specifico di fare a carico delle singole Regioni. Se, come nessuno mette in dubbio, si tratta solo di un limite alla potestà legislativa regionale, esso, in conformi

tà alla sua natura, potrà esplicare esclusivamente una funzione negativa, rendendo illecite quelle leggi regionali che risultino in contrasto con obblighi internazionali a cui risulti sottoposto lo Stato e da questo adattati in diritto interno, ma non potrà mai imporre alle Regioni l'obbligo positivo di effettuare esse stesse il suddetto adattamento.

5) A nostro avviso, per poter risolvere il problema che ci interessa e cioè per stabilire quale ente, Stato o Regioni, abbia la potestà di rendere esecutivi i trattati che si riferiscano a materie di competenza legislativa regionale, occorre muovere effettivamente dalla considerazione del limite riguardante il rispetto degli obblighi internazionali; non è sufficiente peraltro limitarsi ad affermare a questo riguardo che il limite suddetto ha una portata generale e funziona quindi nei confronti della potestà legislativa di tutte le Regioni perché, come si è già posto in rilievo all'inizio, ciò non sarebbe in alcun modo idoneo a giustificare la competenza in ogni caso

degli organi legislativi centrali in merito all'adattamento, ma è necessario esaminare invece con maggiore attenzione il significato di questo limite per determinare con esattezza le implicazioni che esso può comportare nei riguardi della questione che è oggetto di indagine in questa sede.

Come si è detto, il limite del rispetto degli obblighi internazionali è richiamato esplicitamente soltanto negli Statuti di quattro Regioni ad autonomia speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna), mentre non risulta in alcun modo menzionato nello Statuto della Regione siciliana e nell'art. 117 della Costituzione, che si riferisce alla competenza legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria, e correlativamente neanche gli Statuti di queste ultime, adottati dai singoli Consigli regionali ed approvati con legge ordinaria in conformità all'art. 123 della Costituzione, menzionano il limite suddetto, eccettuato soltanto lo Statuto della Campania. La dottrina prevalente, e si può dire quasi unanime, ritiene peraltro che il limite abbia in effetti una portata generale, in base ad una particolare inter-

pretazione dell'art.5 della Carta costituzionale che, nel riconoscere le autonomie locali, si preoccupa nello stesso tempo di affermare solennemente il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica; lo stesso ragionamento è adottato specificamente per quanto riguarda la potestà legislativa della Sicilia che, in conformità all'art.1 del correlativo Statuto, risulta costituita in Regione autonoma "entro l'unità politica dello Stato italiano".

Ora si può senz'altro ammettere che la mancata menzione del rispetto degli obblighi internazionali nello Statuto della Regione siciliana sia da attribuire solo ad una delle numerose anomalie che caratterizzano il suddetto Statuto rispetto a quelli delle altre Regioni ad autonomia speciale, dal momento che, come è noto, il primo è stato adottato anteriormente agli stessi lavori dell'Assemblea costituente, con regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n.455, e solo in seguito è stato convertito in legge costituzionale; e, a nostro avviso, il silenzio in materia di obblighi internazionali; sebbene, come vedremo, non

sia affatto significativo, può essere spiegato anche come un accorgimento di opportunità politica, considerando che lo Statuto in questione è stato adottato principalmente proprio per contrastare le tendenze separatiste di quella Regione.

Ma per quanto riguarda invece la competenza legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria, contemplata nell'art. 117 della Costituzione, la mancata menzione degli obblighi internazionali non può non apparire, a prima vista, quanto meno singolare, specialmente se si considera che gli Statuti della Val d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e della Sardegna, dove invece questo limite risulta esplicitamente menzionato, sono stati adottati dalla stessa Assemblea costituente, subito dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale; si può anche ammettere che il limite in esame sia implicito alla potestà legislativa di tutte le Regioni, ma ciò non spiega certo perché si sia ritenuto opportuno richiamarlo espressamente solo in alcune ipotesi e non in tutte le altre.

Questa singolarità si spiega invece facilmente considerando le caratteristiche specifiche della potestà legisla

tiva attribuita alle Regioni ad autonomia ordinaria: come risulta chiaramente dall'art. 117 della Costituzione, il potere suddetto non assurge mai al ruolo di una competenza esclusiva, ma si atteggia sempre o come competenza concorrente oppure come competenza integrativa di leggi nazionali. Tralasciando quest'ultima ipotesi, si può ricordare a proposito della legislazione regionale concorrente che, come è noto, la sua caratteristica è determinata dal fatto di essere condizionata al rispetto dei principi fondamentali che, con riferimento alle varie materie elencate nell'art. 117, devono essere stabiliti con leggi dello Stato, le c.d. leggi-cornice o leggi-quadro, e proprio questa caratteristica, insieme all'altro limite che attiene al rispetto degli interessi nazionali, spiega, a nostro avviso, la mancata menzione del rispetto degli obblighi internazionali che in tali ipotesi sarebbe apparsa del tutto superflua. Questa menzione si rendeva invece necessaria negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, dal momento che ad esse è attribuita in alcune ipotesi anche una potestà legislativa esclusiva, non condizionata cioè al rispetto dei principi stabiliti dalle leggi statali, e non sareb

be certo apparso idoneo in ogni caso, per garantire l'integrità dello Stato, il solo limite di merito degli interessi nazionali, occorrendo al contrario a tal riguardo anche uno specifico limite di legittimità; ciò è confermato espressamente dal fatto che negli Statuti speciali (salvo, come si è detto, quello della Sicilia che tace a questo riguardo) il limite del rispetto degli obblighi internazionali risulta menzionato esplicitamente proprio nelle disposizioni che si riferiscono alla potestà legislativa esclusiva e solo in via indiretta appare richiamato anche in quelle riguardanti la competenza concorrente.

Le considerazioni svolte, a nostro avviso, sono in grado di dare una risposta anche al problema particolare che ci interessa in questa sede. Per quanto riguarda anzitutto le Regioni ad autonomia ordinaria, vi è da osservare a tal riguardo come la circostanza che una delle materie elencate nell'art. 117 abbia costituito oggetto di una convenzione internazionale, pur non essendo idonea a giustificare il sorgere di una specifica materia degli affari esteri, conferisce indubbiamente a ciascuna di esse una fisionomia particolare che, come tale, non potrà non formare

oggetto di regolamento nelle leggi statali che dovranno stabilire i principi generali. Ciò non significa peraltro che, in assenza di queste leggi, sia preclusa del tutto alle Regioni ad autonomia ordinaria qualsiasi competenza in merito all'adattamento delle convenzioni internazionali riguardanti le materie elencate nell'art. 117, ma comporta certo che una simile potestà può essere ammessa solo entro i limiti in cui risulta compatibile con le caratteristiche specifiche di una competenza legislativa concorrente; il che significa in altri termini che a queste Regioni devono ritenersi precluse in ogni caso tanto la potestà di emanare l'ordine di esecuzione quanto quella di rendere esecutivo il trattato con una legge regionale, non essendo ammissibile in tal riguardo che una decisione di siffatta importanza, in mancanza di una esplicita disposizione in senso contrario, possa essere sottratta alla competenza degli organi centrali. Alle Regioni si può invece riconoscere senz'altro la potestà di adattare il trattato, una volta che questo sia stato reso esecutivo con legge statale, alle necessità delle situazioni locali e ciò si renderà in particolar modo necessario qualora il trattato sia

stato reso esecutivo mediante un semplice ordine di esecuzione dal momento che, come è noto, questo procedimento non sempre si rivela sufficiente ad immettere nell'ordinamento interno tutte le norme che siano richieste per l'effettivo adempimento del trattato; vi è da aggiungere inoltre a questo riguardo che le stesse convenzioni poste in essere dagli Stati, in conformità del resto ad una caratteristica generale del diritto internazionale, si preoccupano raramente, salvo ipotesi particolari, di fissare una disciplina dettagliata della materia oggetto di regolamento e si limitano invece a stabilire solo alcune direttive fondamentali, e cioè alcuni principi di carattere generale, rilasciando per il resto ai singoli Stati la potestà di porre in essere le regole più specifiche: se una convenzione di tal genere viene immessa nell'ordinamento interno mediante un semplice ordine di esecuzione, si può dire pertanto che lo stesso ordine di esecuzione viene ad assumere nei confronti della potestà legislativa regionale il carattere di una legge-cornice.

Nessun problema sorge poi nell'ipotesi che una legge statale di adattamento conferisca espressamente alle Regio

ni il potere di emanare norme per la sua attuazione; in tal caso infatti, come è evidente, si rientra in un'ipotesi di competenza integrativa, prevista dall'ultimo comma dell'art. 117, e pertanto essa può esercitarsi in qualunque materia.

Per quanto riguarda invece la potestà legislativa esclusiva delle Regioni ad autonomia particolare - per la competenza concorrente e quella integrativa valgono ovviamente le stesse considerazioni già svolte nei confronti delle Regioni ad autonomia ordinaria - la risposta al quesito che ci interessa può essere desunta considerando attentamente il significato del limite degli obblighi internazionali che, come si è detto, trova esplicita menzione negli Statuti speciali, tranne in quello della Sicilia. Questo limite che si riferisce al rispetto degli obblighi internazionali non può evidentemente essere inteso nel senso di aver imposto nei confronti delle Regioni una soluzione monistica del problema dei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno, in contrasto con quanto risulta stabilito nell'art. 10 della Costituzione, e deve essere considerato pertanto come una espressione ellitti-

ca per designare sinteticamente quelle disposizioni internazionali che siano state rese giuridicamente obbligatorie all'interno dello Stato: per le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute vale ovviamente il procedimento automatico stabilito nell'art.10, ma per le disposizioni di origine convenzionale si rende necessario al contrario un adattamento in forma specifica. Ora, se si volesse ammettere per ipotesi che la potestà di porre in essere il procedimento di adattamento rientri per determinate materie nella competenza, sia pure esclusiva, delle Regioni ad autonomia particolare, si giungerebbe all'assurdo di ammettere nello stesso tempo che queste Regioni siano competenti a decidere in tali casi anche del sorgere degli obblighi internazionali ai quali poi esse dovranno risultare sottoposte. E' evidente pertanto che solo lo Stato ha il potere di stabilire se e quando rendere esecutivi nel suo ambito gli obblighi internazionali che da esso sono stati assunti.

Il rilievo vale anche nei confronti della Regione siciliana che, nonostante il silenzio in materia del suo

Statuto, non può non essere ritenuta sottoposta al rispetto degli obblighi internazionali; l'art.14 dello Statuto attribuisce infatti alla Regione una potestà legislativa esclusiva solo "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato" e fra queste leggi figurano tanto l'art.5 della Costituzione, che afferma solennemente l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, tanto l'art.10 che dichiara la volontà dell'ordinamento italiano di conformarsi alle norme del diritto internazionale. E' vero che, come si è detto, l'art.10 esclude l'adeguamento automatico alle disposizioni di origine convenzionale, ma fra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute vi è pure il principio pacta sunt servanda e quindi non si può negare che, una volta reso esecutivo un determinato trattato nell'ordinamento italiano, anche la Regione siciliana sia sottoposta al rispetto delle sue disposizioni. Ciò è confermato del resto dalla giurisprudenza costante della Corte costituzionale che, sia pure non sempre con osservazioni pertinenti, ^{ha affermato} che il limite del rispetto degli obblighi internazionali vale anche per la potestà legislativa della

Sicilia.

Le considerazioni che precedono non escludono peraltro che anche le Regioni a Statuto speciale abbiano la facoltà di adattare alle necessità delle situazioni locali un trattato internazionale che sia già stato reso esecutivo dallo Stato, così come è possibile fare, secondo quanto si è già detto, alle Regioni a Statuto ordinario; e nell'ipotesi di Regioni ad autonomia particolare ciò vale ovviamente non soltanto per le materie assegnate alla loro competenza legislativa concorrente, ma anche a fortiori per quelle che risultano attribuite alla loro competenza esclusiva. Si può concludere pertanto che in ordine all'adattamento alle convenzioni internazionali la competenza legislativa esclusiva delle Regioni viene ad essere convertita in una competenza concorrente.

Ad entrambi i tipi di Regioni previsti dalla Costituzione italiana può essere rivolto infine un ulteriore ri-
lievo: poiché è ben rara l'ipotesi che lo Stato stipuli un trattato internazionale che abbia incidenza esclusivamente nell'ambito di una sola Regione, ne deriva che, per ammettere la competenza delle Regioni a rendere esecutivo il

trattato, sarebbero necessarie tante leggi regionali quante sono le singole Regioni direttamente interessate. Ma in tal caso si giungerebbe all'assurdo di ammettere che un medesimo trattato possa essere reso obbligatorio solo in alcune parti del territorio nazionale e in altre no, e così risulterebbe definitivamente compromesso quel carattere unitario e indivisibile della Repubblica che risulta affermato nell'art.5 della Costituzione; questa unità e questa indivisibilità rimarrebbero in piedi soltanto per quanto riguarda l'imputazione della responsabilità internazionale.

Nicola Palaia

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Per la tesi che attribuisce in ogni caso allo Stato il potere di adattamento cfr. PIERANDREI, Sui rapporti fra ordinamento statale e ordinamento internazionale, in Giurisprudenza italiana 1949, II, p.285 ss.; CANSACCHI, Impegni internazionali ed autonomia regionale, ibidem 1960, I,1,p. 1078 ss.; CRISAFULLI, La legge regionale nel sistema delle

fonti, in Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione (Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959), Milano 1962, p.81 ss.; in particolare, per la teoria della materia degli affari esteri, cfr. LA PERGOLA, Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale, e per la teoria delle competenze connesse, PALADIN, Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni, entrambi in Atti del terzo convegno, cit., rispettivamente p.539 ss. e 603 ss. Per la tesi che attribuisce invece alle Regioni il potere di rendere esecutivi i trattati internazionali in materie assegnate alla loro competenza legislativa cfr. VIRGA, La Regione, 1949, p.112; BERNARDINI, Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale, in Giurisprudenza costituzionale, 1963, p.449 ss.; Norme internazionali e norme italiane statali e regionali, in Rivista di diritto internazionale, 1964, p.78 ss.; Pretesi spostamenti delle competenze costituzionali di organi italiani in ordine all'adattamento al diritto internazionale, ibidem 1965, p.428 ss.; GAJA, Legislazione siciliana e obblighi internazionali, in Giurisprudenza italiana, 1963, p.1359 ss.; PANZERA, L'esecuzione dei trattati riguardanti materie attribuite alla legislazione regionale, in Rivista di diritto internazionale, 1972, p.253 ss.

Si avvicinano peraltro alla tesi della competenza concorrente, adottata in questa sede, gli scritti sopra richiamati di Paladin e di Virga.

Nicola Palaia

Assistente ordinario nell'Università di Siena

**REGIONI, PROGRAMMAZIONE
E COMUNITÀ EUROPEE**

(Un Convegno a Siena)

Estratto dalla

**Rivista di diritto internazionale
privato e processuale**

N. 3 - 1973

Diretta da **MARIO GIULIANO**
Professore ordinario nell'Università di Milano

Direzione e redazione:
Via Festa del Perdono, 7 (presso
Università degli Studi di Milano)



REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE

(Un Convegno a Siena)

di NICOLA PALAIA

ASSISTENTE ORDINARIO NELL'UNIVERSITÀ DI SIENA

La Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Siena e l'Istituto per lo studio dei problemi dello sviluppo economico e sociale (ISPES) di Roma, in collaborazione con la Giunta Regionale della Toscana, hanno organizzato a Siena, nei giorni 22, 23 e 24 febbraio 1973, un Convegno di studi sul tema « Regioni, programmazione e Comunità Europee, con particolare riferimento al settore agricolo ». I lavori del Convegno hanno avuto inizio giovedì 22 febbraio con una prolusione dell'avv. Lelio Lagorio, presidente della Giunta Regionale della Toscana, che ha messo in rilievo l'urgente esigenza di un raccordo istituzionale tra l'attività comunitaria e l'attività delle Regioni, affinché anche questi enti, oltre allo Stato, possano esercitare la loro influenza sulle scelte e sulla politica della Comunità Economica Europea; insistendo in particolare sul fatto che i controlli previsti dall'art. 93 del Trattato, e soprattutto l'interpretazione estremamente rigida che a tale norma è stata data dalle autorità del Governo italiano, sono in grado di vanificare del tutto la potestà legislativa delle Regioni in importanti settori, fra i quali l'agricoltura, Lagorio ha prospettato una soluzione in un sistema di *collaborazione preventiva* tra le Regioni e la Comunità, che si rivelerebbe di grande utilità pratica in considerazione del fatto che l'art. 93 prevede proprio un controllo da effettuarsi su provvedimenti ancora allo stato di proposta. A tal riguardo l'oratore ha criticato la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri emanata in data 27 dicembre 1972, con la quale si invitavano espressamente le Regioni a non instaurare o continuare contatti diretti, neanche in via ufficiosa, con i Servizi della Commissione CEE in sede di studio ed elaborazione di provvedimenti legislativi e si qualificava esplicitamente come irregolare ed anormale l'instaurazione di simili contratti; secondo Lagorio, la circolare è inaccettabile in quanto il termine « Stato » che ricorre nel Trattato di Roma deve essere inteso non solo come Stato-apparato o Stato-persona, ma anche come Stato-ordinamento e pertanto pure le Regioni italiane, nella loro qualità di enti costituzionalmente investiti di potestà normativa, potrebbero instaurare rapporti diretti con le autorità comunitarie. L'oratore ha concluso auspicando proprio l'instaurarsi di intensi collegamenti tra le Regioni e gli organi della Comunità, non solo ai fini del controllo stabilito nell'art. 93 del Trattato, ma più in generale per far valere in sede comunitaria la volontà, oltre che

del Governo centrale, di tutta la « Repubblica autonomistica »; l'esigenza di questi collegamenti, di questa « consulenza delle Regioni », secondo Lagorio, appare particolarmente urgente soprattutto nel settore agricolo.

È seguita una relazione del prof. Alberto Predieri sul tema « Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità Europee ». Predieri ha iniziato osservando che, per quanto riguarda i poteri delle Regioni, è possibile riscontrare un divario tra la normativa costituzionale e la realtà effettiva attuale, dovuto al fatto che le Regioni sono sorte e si trovano ad operare in un sistema molto diverso da quello esistente in Italia nel 1948: la riforma dell'apparato statale in senso regionalistico, che si presentava come l'unica vera riforma prevista dall'ordinamento costituzionale, è stata attuata con un ritardo di oltre venti anni ed in questo periodo sono avvenuti profondi mutamenti nell'ambito dell'apparato stesso che si è ripartito in una serie di sub-sistemi, rispondendo in questo alla logica pluralistica della Costituzione. Si è creato in tal modo un sistema di imprese pubbliche, di enti strumentali, che hanno una loro logica decentrale e adempiono a certe funzioni di decentramento del vecchio apparato, sostituendosi in ciò al ruolo che avrebbero dovuto svolgere le singole Regioni se fossero state istituite in tempo; questo sistema presenta nello stesso tempo aspetti positivi e aspetti negativi, ma si risolve comunque in uno spostamento di poteri al di fuori del quadro istituzionale. Secondo l'oratore, un processo analogo, anche se ovviamente con aspetti diversi, si è verificato con il fenomeno parallelo del trasferimento di competenze dagli organi statali agli organi comunitari, effettuato in virtù del Trattato CEE; il Trattato — ha osservato Predieri — ha una profonda interferenza con i poteri delle Regioni, ma non tiene conto di questa realtà: vi è anzitutto una coincidenza nelle dimensioni orizzontali (così l'area dell'agricoltura di cui parla l'art. 117 della Costituzione è la stessa di cui parla l'art. 38 del Trattato), ma soprattutto vi è una divergenza per quanto riguarda le dimensioni verticali. L'oratore ha messo in rilievo a questo proposito la differenza che nel sistema comunitario intercorre tra il regolamento e la direttiva e l'interferenza che questi due tipi di atti possono avere con le autonomie delle Regioni italiane: secondo Predieri, il regolamento è paragonabile alla legge ordinaria, in quanto può abbracciare qualsiasi aspetto di una determinata materia e dettare qualsiasi prescrizione, mentre la direttiva si avvicina sotto diversi aspetti alla « legge-cornice », o « legge-quadro », in quanto determina certi fini o certi risultati e rilascia la scelta dei mezzi alla discrezionalità del destinatario. La direttiva pertanto non si pone in contrasto con i poteri legislativi regionali quali risultano delineati nell'art. 117 della Costituzione, ma si limita solo a sostituire il livello comunitario al livello statale (il che, peraltro, può non essere del tutto indifferente nei confronti delle singole Regioni); il regolamento invece supera la possibilità di poteri normativi regionali e non tiene conto della ripartizione di competenze effettuata dall'art. 117, in quanto

può disporre sia su questioni di principio che su questioni di dettaglio ed attua in tal modo un trasferimento di competenze dalle Regioni agli organi comunitari. Vi è pertanto un'antinomia con il dettato costituzionale che, secondo Predieri, potrà essere risolta solo se le Regioni saranno messe in grado di far valere la loro influenza e le loro scelte in sede comunitaria mediante una serie di collegamenti diretti, formali o anche informali.

Un altro punto affrontato dall'oratore è stato il decreto di trasferimento n. 11 del 15 gennaio 1972, che ha riservato (art. 4, lettera *b*) « la competenza degli organi statali in ordine... alla applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole ». Predieri ha osservato che questa disposizione è in grado di vanificare del tutto le competenze delle Regioni in campo amministrativo, data la vastità dei poteri comunitari per quanto riguarda la politica dei prezzi, la politica di sostegno e la politica delle strutture: le Regioni in tal modo non solo vedono ridotti i loro poteri legislativi in materie di dettaglio dai regolamenti comunitari, ma vedono anche annullati i loro poteri amministrativi, in quanto il potere centrale esige di applicare questi regolamenti e di conseguenza pure le norme di dettaglio che in essi sono contenute; la stessa spogliazione delle competenze regionali può essere riscontrata, del resto, anche nella pretesa dello Stato all'applicazione delle direttive. Le Regioni peraltro, secondo l'oratore, non sarebbero del tutto inermi nella possibilità di far valere i loro diritti e ciò per due ordini di considerazioni: anzitutto perché lo stesso decreto di trasferimento contiene un'incongruenza normativa in quanto, mentre nell'art. 4 riserva allo Stato tutta l'applicazione degli atti comunitari, nel successivo art. invece riserva allo Stato soltanto la « funzione di indirizzo e coordinamento » delle attività amministrative delle Regioni che attengono ad esigenze comunitarie e sorge pertanto un problema di ermeneutica per stabilire quale delle due norme debba avere la prevalenza; inoltre, anche a prescindere da questo rilievo, vi sarebbe pur sempre per le Regioni la possibilità di superare le norme dei decreti di trasferimento con delle leggi regionali. A questo proposito Predieri ha osservato che i decreti di trasferimento, in quanto decreti delegati, non possono essere configurati come leggi-quadro: essi infatti non possono porre dei principi per il motivo che il decreto delegato è di per se stesso l'attuazione dei principi posti con la legge-delega; i decreti di trasferimento pertanto non potrebbero prevalere sulle leggi regionali e vi sarebbe di conseguenza per le Regioni la possibilità di recuperare in sede legislativa quello che hanno perso in sede amministrativa. L'oratore peraltro, pur dichiarandosi convinto dell'esattezza di questa enunciazione in sede giuridica, ha ammesso di essere scettico sulla possibilità di farla valere nella realtà effettuale. Predieri ha insistito quindi sui condizionamenti che le Regioni incontrano nel settore finanziario e ha osservato poi che il depo-

tenziamento del ruolo delle Regioni comporta una grande tensione all'interno dello Stato, in quanto le Regioni presentano una carica estremamente significativa di rappresentatività politica che contrasta con la limitatezza dei loro compiti effettivi; questa tensione, secondo l'oratore, potrà essere risolta solo con la partecipazione diretta delle Regioni alle scelte politiche da adottare in campo nazionale e in campo comunitario e con una ristrutturazione dei ruoli delle Regioni stesse effettuata non certo da un punto di vista dommatico, ma sotto l'aspetto più tipicamente pratico ed operativo.

I lavori del Convegno sono stati ripresi nel pomeriggio con una relazione del prof. Giovanni Coda Nunziante dal titolo « Prospettiva della programmazione in Italia di fronte alla realtà regionale, comunitaria e internazionale ». L'oratore ha messo in rilievo che la caratteristica principale della programmazione è quella di essere una politica ad indirizzo globale e proiettata in un lungo periodo di tempo; da ciò deriva che la possibilità di un'effettiva programmazione dipende in gran parte dalla presenza di un sistema politico che risponda a sollecitazioni di lungo periodo e riesca ad anteporle ad altre di natura solo contingente. Questa condizione, ha osservato Coda Nunziante, non si verifica in Italia, perché il sistema politico appare poco sensibile alle sollecitazioni di lungo periodo e molto a quelle di natura contingente, e la stessa riforma regionale, che pure è stata la maggiore riforma effettuata in Italia nel dopoguerra, ha solo ripetuto a livello locale il meccanismo politico funzionante a livello nazionale, con le sue instabilità e le sue irresponsabilità. Dopo aver esaminato specificamente le varie situazioni che ostacolano la possibilità di una efficiente programmazione, fra le quali sono da ascrivere il formalismo della classe burocratica e i condizionamenti delle imprese pubbliche, l'oratore ha osservato che un altro ostacolo deriva dalla divisione per settori degli organi preposti alla gestione della politica economica, in particolare dalla divisione per settori delle competenze tra Stato e Regioni, ed ha messo in rilievo come la Costituzione, formulata in un'epoca in cui non si parlava ancora di programmazione, si riveli inadeguata rispetto alle esigenze degli anni 70: così l'agricoltura, che è stata considerata dal Costituente come materia di interesse puramente locale, ha assunto sempre più, con il passare del tempo, una dimensione nazionale ed anche internazionale; deriva da ciò, secondo Coda Nunziante, l'inadeguatezza di una divisione per settori (come, ad esempio, l'agricoltura alle Regioni e l'industria al centro) nei riguardi di una programmazione che deve avere a tutti i livelli una visione globale e intersettoriale dei problemi dell'economia e della società. L'oratore ha affermato che il vero problema è di stabilire per ogni settore economico quali funzioni abbiano carattere locale, e vadano quindi affidate alle autorità ed alle responsabilità locali, e quali invece abbiano un carattere globale ed intersettoriale e richiedano di conseguenza una visione di insieme che può essere solo di responsabilità centrale: a tal riguardo si dovranno individuare

vari livelli che vanno dall'estremo più aggregato, quello di *indirizzo-opzione*, sino all'estremo opposto che è il livello *operativo* e di *attuazione*; ai due estremi ed a tutti i livelli intermedi le decisioni da prendere richiederanno una partecipazione democratica e dovranno essere collegate fra di loro in una catena di compatibilità. La visione globale che è implicita nel concetto stesso di programmazione tende a superare, del resto, gli stessi confini del territorio nazionale e si rivela necessaria anche a livello europeo, come dimostrano chiaramente le recenti vicende monetarie; secondo l'oratore, anzi, questa programmazione è il metodo per poter risolvere a livello europeo alcuni fondamentali problemi italiani: così, in particolare, il problema del mezzogiorno.

Coda Nunziante ha concluso esaminando le prospettive della programmazione in Italia e in questo contesto ha osservato che, se l'incapacità del sistema italiano a recepire le istanze di lunga scadenza dovesse perpetuarsi, ciò comporterebbe un assoggettamento quasi totale della politica economica italiana all'iniziativa comunitaria e si determinerebbe una posizione a livello coloniale del nostro Paese nell'ambito della Comunità stessa.

Hanno fatto seguito quindi due relazioni di carattere più specificamente internazionalistico, una del prof. Luigi Condorelli, sul tema « Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di rapporti internazionali », e l'altra del prof. Sergio M. Carbone, che ha avuto ad oggetto « Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari ».

Nella sua relazione Condorelli ha esaminato sistematicamente i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario, per valutare la consistenza complessiva della riserva in materia di rapporti internazionali stabilita a favore dello Stato, ed ha constatato che tale riserva è stata intesa in questi decreti come comprensiva di tre diversi settori: *a*) rapporti internazionali in senso stretto, e cioè intercorrenti tra soggetti internazionali e disciplinati dal diritto internazionale; *b*) attuazione interna delle norme internazionali; *c*) attività di rilievo internazionale. L'oratore ha messo in rilievo come la riserva suddetta si presti ad essere adoperata dallo Stato come uno strumento di recupero delle competenze trasferite, mediante lo svuotamento delle materie affidate alle Regioni, ed ha insistito in particolare sul fatto che ciò si risolverebbe in una completa vanificazione delle autonomie regionali costituzionalmente garantite, come del resto, a suo avviso, si è già verificato in materia di agricoltura; ha quindi indicato una serie di soluzioni che potrebbero essere seguite se si volessero rispettare simultaneamente e in maniera soddisfacente tanto il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica quanto quello delle autonomie locali e, in questo ordine di idee, ha osservato che le Regioni potrebbero anzitutto essere chiamate a contribuire alla scelta degli obiettivi che il Governo intende perseguire mediante l'azione in campo in-

ternazionale tutte le volte che questa azione verta su materie di competenza regionale, affermando che la competenza esclusiva degli organi centrali in tema di rapporti internazionali deve essere concepita come una funzione di tramite, garantita da un ampio margine di discrezionalità solo per quanto attiene ai modi dell'azione internazionale, ma non ai suoi obiettivi. Con riguardo poi all'*attuazione* delle norme internazionali, Condorelli ha affermato che le esigenze dei rapporti internazionali richiedono la predisposizione di appositi strumenti idonei a rendere l'attività delle Regioni conforme al diritto internazionale, eventualmente anche contro la loro stessa volontà, ma ha aggiunto che uno strumento simile non può essere legittimamente costituito da un totale annullamento delle competenze regionali costituzionalmente garantite, quando esse vengano a contatto con obblighi di natura internazionale, in quanto ciò non risulta in alcun modo imposto dal diritto internazionale ed appare invece in evidente contrasto con il sistema costituzionale. Questa impostazione, secondo l'oratore, porta alle seguenti conclusioni: se un trattato internazionale contiene una normativa di principio incidente su materie assegnate alla potestà legislativa delle Regioni, si avrà la competenza dello Stato per quanto riguarda l'ordine di esecuzione, che potrà essere emanato con legge ordinaria dal momento che, in tali ipotesi, il trattato non fa altro che sostituirsi alle leggi-cornice di cui parla l'art. 117 della Costituzione, e sarà salva nello stesso tempo la competenza delle Regioni per quanto riguarda la susseguente attività legislativa di dettaglio e l'attuazione in via amministrativa; invece, se il trattato internazionale contiene già di per sé una normativa di dettaglio in materie riservate alla potestà legislativa regionale, spetteranno sempre alle Regioni l'attuazione in via amministrativa ed anche, ove dovessero residuare degli spazi, un'ulteriore attività normativa, ma l'ordine di esecuzione statale, risolvendosi in un'invasione di competenze costituzionalmente garantite, non potrà essere adottato con legge ordinaria (a meno che non si voglia accedere per certe ipotesi alla particolare interpretazione in tal senso dell'art. 11 della Costituzione), bensì mediante l'impiego del tipo di atto necessario allo Stato per stabilire norme di dettaglio in materie affidate alla competenza delle Regioni, e cioè con una legge costituzionale. Concludendo la sua relazione, Condorelli ha messo in rilievo la circostanza che il diritto internazionale si presenta un po' dappertutto come uno strumento impiegato dagli esecutivi nazionali nell'ambito di una strategia di recupero delle competenze che le Costituzioni democratiche riservano ad altri organi od enti; fra questi sono da annoverare non solo le Regioni e gli altri enti locali, ma anche le stesse Assemblee legislative nazionali.

Dal canto suo Carbone ha insistito in particolare sulla compatibilità tra le esigenze del decentramento regionale e quelle di una realizzazione efficace delle politiche comunitarie; egli ha ammesso che le Regioni italiane sono state concepite con riferimento alla sola esperienza nazionale

senza che, nello stabilire le loro specifiche attribuzioni, si sia considerata l'eventuale incidenza di un processo di integrazione europea, ma ha respinto l'argomentazione che questo fatto debba condurre inevitabilmente ad una sottrazione delle competenze regionali ogni qual volta si tratti di elaborare o di attuare dei provvedimenti comunitari. Dopo aver affermato come siano senza dubbio fuori discussione tanto la vincolatività per le Regioni degli impegni comunitari quanto la titolarità degli organi statali ad elaborare e a determinare gli atteggiamenti italiani nell'ambito della Comunità, allo stesso modo di quello che potrebbe dirsi più in generale per qualunque impegno di carattere internazionale, l'oratore ha sostenuto peraltro che questo fatto non esclude in alcun modo la possibilità per le Regioni di influire sugli indirizzi che i rappresentanti del Governo devono far valere in sede comunitaria, soprattutto qualora si discutano problemi particolarmente importanti per lo sviluppo di alcune Regioni o materie di competenza esclusiva o concorrente degli organi regionali: ciò in base al principio generale che in uno Stato pluralista l'unità dei fini e degli obiettivi non deve essere imposta unilateralmente dallo Stato-ente, ma deve risultare dal concorso e dal contributo di tutti gli enti che operano nell'ordinamento. Secondo Carbone, gli organi statali che agiscono in sede comunitaria, e internazionale in genere, dovrebbero cercare di acquisire preventivamente un'esatta conoscenza delle concrete necessità regionali e ciò potrebbe attuarsi sia con la richiesta di un parere preventivo non vincolante alle singole Regioni sia con la partecipazione di queste ad appositi organismi deliberativi; non mancherebbero del resto, a conferma di tale esigenza, anche ipotesi particolari in cui è esplicitamente prevista la collaborazione di una Regione direttamente interessata a determinare le scelte internazionali dello Stato, come è il caso dell'art. 52 dello Statuto regionale sardo, in tema di trattati commerciali, che, secondo una parte della dottrina, sarebbe suscettibile di applicazione analogica nei confronti di tutte le altre Regioni. Inoltre le esigenze del decentramento regionale dovrebbero essere fatte valere anche nell'ambito dello stesso sistema comunitario e a tal fine dovrebbero essere incentivate le occasioni di incontri e di consultazione tra gli organi comunitari e i diversi enti locali operanti nel territorio degli Stati della Comunità, come pure le possibilità di un collegamento orizzontale tra questi enti effettuato al di sopra dei confini nazionali; la recente prassi comunitaria dimostrerebbe proprio una tendenza ad un'evoluzione in tal senso.

Carbone ha esaminato infine il problema della competenza normativa ed amministrativa delle Regioni in merito all'attuazione dei provvedimenti comunitari nell'ordinamento italiano, affermando al riguardo che queste competenze non dovrebbero essere completamente sottratte a vantaggio dello Stato qualora gli stessi impegni comunitari consentano l'esercizio di una certa discrezionalità per la loro attuazione; secondo l'oratore, ogni diversa soluzione provocherebbe un'illegittima redistribuzione dei poteri

in contrasto con la ripartizione prevista dalla Costituzione, tanto più evidente se si considera che interi settori di competenza regionale, tra i quali l'agricoltura, sono quasi completamente attratti nell'orbita comunitaria. Carbone ha ammesso tuttavia che la soluzione proposta non è stata accolta nei decreti delegati sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed è stata respinta anche dalla Corte Costituzionale, in particolare nella sentenza del 24 luglio 1972, n. 142; ma le argomentazioni utilizzate dalla Corte, secondo l'oratore, traggono il loro fondamento soprattutto da preoccupazioni di ordine pratico e politico, in quanto la suddetta sentenza ha insistito soprattutto sul fatto che, una volta ammessa la competenza delle Regioni, non sarebbe possibile riscontrare nel sistema costituzionale italiano alcuna figura di intervento sostitutivo dello Stato rispetto alle Regioni in caso di comportamento illegittimamente omissivo da parte di queste ultime. Carbone ha osservato che tale rilievo non giustifica una completa espropriazione delle materie regionali da parte dello Stato ed ha affermato che, in caso di atteggiamento omissivo da parte delle Regioni, il Governo centrale non solo potrebbe far sciogliere il Consiglio regionale inadempiente, ma sarebbe anche abilitato a far valere innanzi alla Corte Costituzionale un conflitto di attribuzioni, in quanto, come organo preposto alla direzione delle relazioni internazionali, risulterebbe leso nelle sue attribuzioni ove le Regioni non dessero una concreta attuazione agli impegni da esso assunti in sede comunitaria; pertanto, secondo l'oratore, non vi sarebbe alcun motivo per alterare in tali ipotesi l'equilibrio delle competenze tra Stato e Regioni quale risulta delineato e garantito nel sistema costituzionale italiano.

Su queste due relazioni si è svolto un interessante dibattito che ha occupato anche una parte dei lavori del giorno successivo; al dibattito, che ha avuto per moderatore il prof. Francesco Capotorti, sono intervenuti i professori Bassanini, Conforti, Paolo Fois, Pocar, Romagnoli, Rossi Doria, Sorrentino, Trebeschi e Ventura e gli avvocati Catalano, Martini e Olmi.

Si è avuta infine una relazione dell'avv. Giancarlo Olmi sul tema « La programmazione agricola nell'ambito della CEE: organizzazione comune dei mercati e direttive Mansholt ». Olmi ha iniziato ricordando che l'art. 38 del Trattato CEE, mentre enuncia il principio che « il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli », ricollega nello stesso tempo il funzionamento e lo sviluppo di questo mercato all'instaurazione di una politica agricola comune; ha quindi svolto una rapida analisi delle particolarità che differenziano l'agricoltura da ogni altra attività economica, in quanto appare esposta in grande misura a difficoltà dovute a fattori imprevedibili che richiedono l'intervento dei pubblici poteri per ristabilire l'equilibrio del mercato, ed è passato poi ad esaminare la politica agricola della Comunità. L'oratore ha esposto anzitutto l'organizzazione comune dei mercati agricoli che, in base all'art. 40, del Trattato, può com-

prendere in particolare regolamentazioni di prezzi, sovvenzioni, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione e all'esportazione; questa organizzazione comune si compone di una serie di organizzazioni per settori che possono essere classificate secondo l'importanza delle garanzie di prezzo accordate ai produttori. Le organizzazioni che assicurano massime garanzie sono quelle dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, dello zucchero e dell'olio d'oliva, per le quali il Consiglio dei Ministri della Comunità fissa annualmente un *prezzo indicativo*, destinato ad orientare gli agricoltori e gli altri operatori economici e che i pubblici poteri devono cercare di realizzare sul mercato per mezzo di una serie di misure, come i prelievi alle importazioni, gli interventi sul mercato interno e le restituzioni alle esportazioni verso i Paesi terzi; Olmi si è soffermato in particolare sull'organizzazione di mercato dei cereali che costituisce il prototipo di questo sistema.

L'oratore ha esaminato poi l'influenza che sulla politica agricola comune hanno avuto le difficoltà monetarie internazionali, ricordando che i prezzi, e di conseguenza i prelievi, le restituzioni, ecc., sono espressi in un'*unità di conto* comunitaria corrispondente ad una determinata quantità aurea, pari al valore del dollaro USA sino al 1971; all'interno degli Stati membri le somme espresse in unità di conto nei regolamenti agricoli vengono convertite in moneta nazionale alla parità ufficiale dichiarata dal Fondo Monetario Internazionale: questo sistema funziona perfettamente in periodi di stabilità monetaria, ma in periodi di difficoltà può compromettere in misura notevole i risultati della politica agricola comune e impone pertanto la necessità di adeguati correttivi. Anche la recente estensione della Comunità, con l'ingresso della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, ha fatto sorgere particolari problemi in materia di agricoltura, che sono stati risolti con una serie di misure transitorie da esaurirsi in un periodo di cinque anni; la maggior parte di questi problemi sono sorti a causa di alcune caratteristiche specifiche della politica agricola britannica e dei rapporti privilegiati che legano il Regno Unito ai Paesi del Commonwealth.

Olmi ha affrontato quindi la politica di struttura che è stata predisposta dalla Comunità in materia agricola ed ha esaminato in particolare il programma Agricoltura 1980, indirizzato dalla Commissione al Consiglio il 21 dicembre 1968, e le tre direttive del Consiglio del 17 aprile 1972, n. 72/159, 72/160 e 72/161; queste direttive, come è noto, riguardano rispettivamente l'ammodernamento delle aziende agricole, l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie a scopi di miglioramento delle strutture, l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura. L'oratore si è soffermato poi sulla ripartizione delle competenze in tema di agricoltura tra la Comunità e gli Stati membri, mettendo in rilievo che tutte le decisioni importanti riguardo alla politica di mercato sono prese dalla Co-

munità, mentre gli Stati membri si limitano ad assicurarne l'esecuzione materiale; per questo motivo le decisioni suddette assumono generalmente la forma del *regolamento* che, in base all'art. 189 del Trattato, « è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri ». La politica di struttura presenta invece un aspetto più decentrato, in quanto non solo ammette, ma esige una differenziazione geografica delle misure da applicare e pertanto la Comunità adotta di solito le sue decisioni al riguardo con lo strumento della *direttiva*. Questa ripartizione di competenze tra la Comunità e gli Stati membri si riflette poi sul regime finanziario della politica agricola comune.

Olmì ha esaminato infine le misure che sono state adottate in Italia per dare attuazione alle deliberazioni della Comunità in materia di agricoltura, osservando che l'azione degli organi italiani è stata sempre caratterizzata da notevoli ritardi, senza che si sia considerata la necessità di snellire e di adeguare al riguardo le varie procedure interne. In questo ordine di idee, secondo l'oratore, appare particolarmente criticabile il modo con cui viene data esecuzione ai regolamenti: nonostante l'efficacia diretta stabilita dall'art. 189 del Trattato, in Italia si ricorre ad atti di natura legislativa in cui spesso si richiamano o addirittura si riproducono le norme dei regolamenti comunitari, creando così nelle autorità amministrative e giudiziarie la convinzione che non questi, ma gli atti legislativi nazionali siano la vera fonte normativa; negli altri Stati, al contrario, i regolamenti comunitari vengono richiamati all'attenzione delle autorità amministrative con semplici circolari ministeriali o al massimo danno luogo a limitate norme di attuazione di competenza dell'Esecutivo. La relazione si è conclusa con una rapida analisi del ruolo che potrebbero svolgere le Regioni italiane nell'attuazione della politica agricola comunitaria.

I lavori del Convegno sono proseguiti nel pomeriggio di venerdì con la costituzione di tre gruppi di studio, che sono stati introdotti dal prof. Giuseppe Barbero: il primo gruppo, sul tema « Soggetti e procedimenti della programmazione agricola nell'ordinamento regionale », è stato presieduto dal prof. Sergio Fois ed ha avuto per relatori il prof. Sabino Cassese e il prof. Stefano Rodotà; il secondo, sul tema « Regioni e riforma delle strutture agricole (Applicazione delle direttive comunitarie) », è stato presieduto dal prof. Manlio Rossi Doria ed ha avuto per relatori l'on. Giovanni Galloni ed il prof. Emilio Romagnoli; il terzo, sul tema « Regioni e organizzazione del mercato dei prodotti agricoli », è stato presieduto dal prof. Giovanni Coda Nunziante ed ha avuto per relatore l'avv. Emilio Cappelli. Il giorno successivo, al termine dei lavori, ciascuno dei tre gruppi ha presentato un documento conclusivo.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

14



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Dott. Proc. Antonio Filippo PANZERA

LA COMPETENZA AD ESEGUIRE TRATTATI INTERNAZIONALI
RELATIVI A MATERIE ATTRIBUITE ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE

LA COMPETENZA AD ESEGUIRE TRATTATI INTERNAZIONALI
RELATIVI A MATERIE ATTRIBUITE ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE

1.- Il problema del concorso fra le competenze dello Stato e delle Regioni in materia di trattati internazionali non si pone per la fase della stipulazione, che è senz'altro riservata allo Stato stante la mancanza di soggettività internazionale delle Regioni, e riguarda soltanto l'esecuzione dei trattati relativi alle materie enumerate di potestà legislativa regionale.

La soluzione di tale problema è stata, invero, influenzata spesso dalle contrapposte preoccupazioni politiche di evitare la responsabilità internazionale dello Stato per la mancata esecuzione di un trattato da parte della Regione e di scongiurare il pericolo di una surrettizia invasione, da parte dello Stato, della sfera di competenza normativa regionale col pretesto dell'esecuzione di un trattato.

Peraltro, prescindendo da tali preoccupazioni, a noi pare corretto muovere, in aderenza al dettato costituzionale, dal principio dell'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa nelle materie enumerate ed accertare se possa ricostruirsi nel sistema costituzionale italiano un altro principio che, integrando il riparto di competenze costituzionalmente disposto, giustifichi la sottrazione di dette materie alle Regioni nella misura in cui si tratti di dare esecuzione a trattati internazionali.

2.- Ciò posto, deve subito escludersi che questo secondo principio possa rinvenirsi nel limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato o nel limite dell'interesse nazionale. Il limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato può, infatti, essere adottato tanto a sostegno della competenza statale in ordine all'esecuzione dei trattati riguardanti materie di potestà legislativa

regionale quanto a riprova della competenza regionale in materia, sulla base del rilievo per cui sarebbe inutile porre un vincolo in una materia sottratta alla competenza del soggetto obbligato. Del pari, si è correttamente osservato che il limite dell'interesse nazionale è tale da condizionare ma non da escludere la competenza del legislatore regionale.

Così pure è fuor di luogo il richiamo al principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.: le materie enumerate sono state attribuite al legislatore regionale proprio perché riguardano esigenze prevalentemente locali e non toccano gli interessi vitali dello Stato. Ed al limite, quand'anche la Regione rifiutasse di dare esecuzione ad un trattato, allo Stato potrebbe essere imputato un illecito internazionale, ma giammai la Repubblica verrebbe menomata nella sua unità ed indivisibilità.

Né può ritenersi riuscito il tentativo di desumere una norma attributiva della competenza ad eseguire i trattati concernenti le materie enumerate allo Stato dalle norme relative alla competenza a stipulare: la stipulazione e l'esecuzione dei trattati assolvono funzioni diverse ed hanno problematiche distinte, per cui non si possono desumere dall'una argomenti idonei a risolvere problemi propri dell'altra.

3.- Deve, allora, ammettersi che i tentativi più ragguardevoli di affermare la competenza statale in materia sono quelli che si fondano, rispettivamente, sulla teoria delle competenze connesse (PALADIN) e sulla qualificazione dell'esecuzione dei trattati come materia degli affari esteri (LA PERGOLA).

Si è detto che la presunzione di competenza normativa regionale in ordine all'esecuzione dei trattati relativi a materie enumerate può essere senz'altro superata avendo riguardo alla necessaria con_

nessione fra il potere-dovere di eseguire i trattati ed il potere di stipulare i medesimi: ove dovesse riconoscersi alle Regioni il potere di eseguire i trattati, lo Stato, non avendo, nel sistema costituzionale italiano, alcun valido strumento per costringere le medesime ad eseguirli, non potrebbe nemmeno esercitare efficacemente la propria competenza in ordine alla stipulazione. Così, in realtà, il treaty-making power statale verrebbe a restringersi alle sole materie di competenza legislativa statale e si avrebbe, nelle altre, l'assurdo che "il soggetto avente personalità internazionale eserciterebbe in molti casi vanamente i diritti a questa inerenti, e che i soggetti aventi potere esclusivo all'interno mancherebbero invece di personalità internazionale", creandosi in tal modo un vuoto nel sistema costituzionale.

Si è obiettato, peraltro, che questa tesi cade in una petizione di principio assumendo quale presupposto la sussistenza di una necessaria connessione fra il potere di stipulare e quello di eseguire i trattati internazionali, che costituisce invece l'oggetto della dimostrazione; si è detto ancora che, nel caso di specie, la connessione è solo un'esigenza politica, dettata da criteri di opportunità, e non una necessità giuridica, laddove lo stesso autore della tesi in esame chiarisce che "per competenze connesse si debbono positivamente intendere quelle, la cui attribuzione allo Stato o alle Regioni non sia solamente opportuna ma giuridicamente indispensabile alla disciplina delle stesse competenze testualmente attribuite". Ma l'obiezione di fondo rimane sempre quella per cui, ponendosi la stipulazione e l'esecuzione su due piani diversi, non si possono desumere dall'una argomenti utili per risolvere i problemi dell'altra: tale osservazione conserva la sua validità anche nei confronti della tesi in esame che, invero, costituisce uno sviluppo ed un affinamento delle tesi che, più semplicisticamente, hanno

tentato di desumere direttamente dalle norme costituzionali sulla competenza a stipulare la soluzione del problema della competenza all'adattamento del diritto interno al diritto internazionale.

4.- Di contro alla difficoltà di individuare nel sistema costituzionale italiano una norma o un principio che sposti la competenza in materia dalle Regioni allo Stato, si è acutamente tentato di invertire la prospettiva tradizionale affermando che, in base all'art. 70 Cost., la presunzione di competenza ad eseguire i trattati relativi a materie di potestà legislativa regionale opera a favore del legislatore statale. Ciò in quanto l'esecuzione dei trattati (quale che sia il contenuto dei medesimi) rientra in una specifica materia, quella degli "affari esteri", che è senz'altro di competenza statale. Tale materia avrebbe la peculiarità di essere acefala, ossia materia di cui è impossibile predeterminare il contenuto. Questo "dovrà riempirsi e costruirsi, di volta in volta, attingendo e mutuando il contenuto delle norme internazionali delle quali lo Stato è destinatario", con la conseguenza che "la sfera di competenza degli organi preposti a legiferare in materia di affari esteri, si allarga o si restringe a seconda delle variazioni e degli spostamenti, che, nell'area delle relazioni esterne dello Stato, si verificano in seguito alla creazione, modificazione ed estinzione delle norme internazionali".

Ma invero, tale tesi, seppur ragguardevole, non può essere condivisa. È esatto che l'art. 70 Cost. pone una presunzione di competenza a favore del legislatore statale nelle materie non attribuite espressamente al legislatore regionale ma non si può consentire sul tentativo di inquadrare l'esecuzione dei trattati, a prescindere dal contenuto degli stessi, nell'ambito della materia degli affari esteri. Soprattutto, non si può concepire una materia acefala, che possa, di volta in volta, coinvolgere tutte le materie dell'ordinamento statale. Queste ultime non possono mutare natura solo perché si trovino occasionalmente connesse col fenomeno

dell'adattamento; anzi, il loro contenuto deve essere determinabile preventivamente in base ad un criterio obiettivo tratto dal contenuto della norma e non dai fini che la norma stessa intende perseguire e dalle circostanze contingenti nelle quali la norma è stata creata (in proposito, vedi pure Corte cost., 18 maggio 1960 n. 32; Corte cost., 11 luglio 1961 n. 46).

5.- Per completare l'esame delle tesi che affermano la competenza statale in materia, resta da accennare alla recentissima opinione secondo la quale "la competenza degli organi statuali a provvedere al cosiddetto ordine di esecuzione sembra perfettamente legittima in virtù dell'esistenza di una vera e propria norma consuetudinaria di caratteristiche costituzionali che attribuisce al Parlamento i poteri a tal fine necessari" (CARBONE).

L'esistenza di tale norma consuetudinaria (e, come pure si dice, di un "principio implicito") viene desunta dalla circostanza che il Parlamento ha sempre provveduto ad emanare gli ordini di esecuzione ed "altri atti normativi equivalenti", anche se il trattato da eseguire si riferiva a materie riservate alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale, senza alcuna obiezione da parte degli altri organi costituzionali ed, in particolare, degli organi di tali Regioni. Anzi, nemmeno durante i procedimenti di fronte alla Corte costituzionale, gli organi regionali hanno mai contestato la legittimità di detti ordini di esecuzione. Ciò si rileverebbe, in sostanza, dai procedimenti conclusi con le sentenze della Corte costituzionale 9 aprile 1963 n. 49 e 8 luglio 1969 n. 120, in occasione dei quali "la Regione siciliana non ha mai contestato la legittimità dell'ordine di esecuzione (da parte del Parlamento nazionale) del Trattato di Roma di cui facevano parte le norme violate dalla Regione nell'esercizio della sua potestà normativa".

Ma invero gli argomenti addotti a sostegno dell'esistenza di tale

norma consuetudinaria (o di un principio implicito nel sistema costituzionale italiano) sembrano piuttosto fragili, laddove essi dovrebbero essere più consistenti posto che, come ricorda lo stesso autore, "procedendo verso il vertice dell'ordinamento, e delle sue istituzioni, è sempre più complesso distinguere i fatti ed i comportamenti dai quali emerge una semplice prassi da quelli che, invece, contribuiscono all'affermarsi di una vera e propria consuetudine integrativa del sistema costituzionale".

In primo luogo, la prassi da cui si vuole rilevare la norma consuetudinaria si riferisce, in sostanza, ad un'unica Regione a statuto speciale, la Sicilia, ed a due soli procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale: piuttosto poco, a nostro avviso, per ricavarne una norma consuetudinaria costituzionale. Tanto più che, nei due procedimenti considerati, è lecito il dubbio che la mancata contestazione della competenza statale ad eseguire il trattato in discussione (il Trattato istitutivo della Comunità economica europea) si giustificasse alla stregua della diversa impostazione data alla causa da parte della difesa, preoccupata soprattutto di fornire un'interpretazione delle norme pattizie considerate sulla cui base negare la configurabilità di una violazione delle norme stesse. In altri termini, l'impostazione data alla causa dalla difesa della Regione siciliana, in quanto diretta ad escludere il superamento del limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, era tale da non comportare lo specifico esame del problema della competenza a dare esecuzione a trattati concernenti materie riservate alla legislazione regionale.

A ciò si aggiunga che la cautela della Regione siciliana può anche apparire giustificata ove si ricordi l'opinione secondo cui le leggi di esecuzione del Trattato C.e.e. godono di una posizione privilegiata nella gerarchia delle fonti in virtù del dettato dell'art. 11 Cost.

Infine, sussistono delle perplessità anche sotto il profilo della u_

tilizzabilità del comportamento delle Regioni a statuto speciale per la ricostruzione di una norma consuetudinaria vincolante le Regioni a statuto ordinario.

A stregua delle considerazioni che precedono, non é, dunque, possibile condividere nemmeno la tesi testé esaminata.

6.- Possiamo allora concludere che debbono ritenersi falliti tutti i tentativi dottrinali di reperire, nel nostro sistema costituzionale, una norma ed un principio che possa legittimare l'attribuzione allo Stato della competenza normativa nelle materie enumerate, allorché queste ultime vengano a costituire l'oggetto dell'esecuzione di un trattato internazionale.

Invero, manca qualsiasi norma costituzionale che, modificando la divisione di competenze costituzionalmente disposta dall'art. 117 Cost. e dagli Statuti speciali, attribuisca allo Stato la competenza ad eseguire i trattati internazionali relativi alle materie di potestà legislativa regionale. Ne segue che, anche quando si debba dare esecuzione ad un trattato internazionale, le Regioni conservano integra la loro potestà normativa e che spetta alle Regioni la competenza ad effettuare l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale nelle materie enumerate.

In particolare, le Regioni possono realizzare tale adattamento in vario modo. Possono ricorrere al c.d. procedimento ordinario, emanando appositi atti legislativi nei quali siano espressamente indicate le norme che sembra necessario creare, modificare ed estinguere per dare esecuzione al trattato. Possono del pari ricorrere ad un procedimento analogo a quello dell'ordine di esecuzione del trattato, disponendo, con proprio atto normativo, che "piena ed intera esecuzione é data, nell'ambito del territorio regionale, al trattato" il cui testo viene pubblicato, nei modi previsti, in allegato all'ordine di esecuzione. E'

poi anche ipotizzabile che le Regioni, emendando nei modi rispettivamente previsti i loro Statuti, vi introducano una norma sull'adattamento automatico al diritto internazionale pattizio.

L'attività normativa delle Regioni in materia non è peraltro libera perché incontra i limiti costituzionali dell'interesse nazionale e, soprattutto, del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. Particolarmente da quest'ultimo limite - che, conformemente al parere della prevalente dottrina e della giurisprudenza costituzionale, deve ritenersi vigente per tutte le Regioni, quand'anche non sia espressamente previsto nei singoli Statuti - scaturisce l'obbligo delle Regioni di dare esecuzione al trattato internazionale validamente stipulato dallo Stato nelle materie di potestà legislativa regionale. Ove la Regione violi tale obbligo costituzionale, mantenendo o emanando una normativa incompatibile con gli obblighi scaturenti dal trattato, lo Stato potrà adire la Corte costituzionale perché questa dichiari l'illegittimità di tale normativa, stante la violazione del limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. Ove poi, per realizzare l'adattamento, non sia sufficiente l'eliminazione di tale normativa, richiedendosi la produzione di nuove norme che diano esecuzione al trattato, lo Stato potrà sempre ricorrere al procedimento di revisione costituzionale, di cui all'art. 138 Cost.

Accogliendosi tale soluzione, che invero è l'unica aderente al nostro sistema costituzionale, non solo si contemperano le esigenze dello Stato e delle Regioni ma, soprattutto, si ottiene che le Regioni, pur essendo costituzionalmente obbligate ad eseguire i trattati stipulati dallo Stato nelle materie enumerate, possano realizzare autonomamente l'adattamento, in aderenza alle esigenze locali ed in armonia con i singoli ordinamenti regionali.

dott. proc. Antonio Filippo PANZERA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

~~13~~ 15



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITA EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

RELAZIONE

della Prof.ssa RITA PEREZ

VICENDE ORGANIZZATIVE

DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'AGRICOLTURA

Indice

| | |
|---|--------|
| Introduzione | |
| a) la bonifica delle terre | p. 01 |
| b) il vincolo idrogeologico | " 03 |
| c) La tutela della produzione | " 08 |
| 1. Il Ministero per l'agricoltura e le foreste. | " 018 |
| 2. Le camere di commercio industria e agricoltura. | " 12/1 |
| 3. Le istanze espresse dal mondo rurale e le strutture agrarie del dopoguerra. | " 15 |
| 4. Le strutture organizzative di vertice | " 20 |
| 5. U.N.S.E.A U.P.S.E.A. | " 28 |
| 6. Consorzi agrari e federconsorzi. | " 31/1 |
| 7. Gli enti di riforma. | " 39 |
| 8. Tendenze dal 1960 ad oggi. Il perdurare della crisi e i nuovi equilibri. | " 51 |
| 9. L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo | " 56 |
| 10 Gli enti di sviluppo. | " 65 |
| 11. Le regioni. | " 7 |
| 12. Le Comunità montane. | " 79 |
| 13. Il decreto di trasferimento. | " 86 |

1. - Introduzione.

a) La bonifica delle terre.

I primi interventi legislativi attuati nel settore agricolo sotto il regime fascista ancora orientato verso un ^{inno} regime liberista, si volsero in due direzioni: la bonifica delle terre e la politica forestale.

La bonifica delle terre, la cui disciplina si delinea e si precisa dal venti al trenta e che culmina nel r.d. del 1933 n.215, sulla bonifica integrale, di concezione certamente rivoluzionaria per l'epoca in cui fu ~~concepita~~ ideata, si fonda, principalmente, sulla collaborazione con i privati proprietari: erano però previsti interventi sostitutivi ed espropri qualora la collaborazione tardasse a venire o addirittura apparisse impossibile.

E' noto come la parte autoritaria della normativa, quella che prevedeva espropri, non trovò mai attuazione nei confronti di un ceto (quello dei proprietari agricoli), che aveva avuto un peso certamente non indifferente nella ascesa del fascismo al potere (1); mentre la parte della normazione che faceva leva sulla attività privata, tendendo a suscitare in essa la convenienza al compimento di opere - tramite la costruzione di complessi ^{di opere} a carico dello Stato, ^{con la} unitamente ~~alla~~ erogazione di incentivi - significò di fatto, una vistosa ^{elargizione} erogazione di finanziamenti in favore della proprietà privata.

A seguito della ricordata politica legislativa che impose ingenti spese allo Stato, si accrebbe dunque il valore della

grande e media proprietà senza che si verificasse, contemporaneamente, il compimento di tutte quelle attività private - che costituivano la principale giustificazione delle rilevanti spese pubbliche, oltre a rappresentare, nello spirito del legislatore, la parte centrale della normativa. Né tantomeno, poté trovare attuazione quella blanda riforma agraria che doveva conseguirsi attraverso un lento e indiretto processo di redistribuzione della proprietà della terra, che il legislatore aveva creduto possibile. (2).

I pochi terreni bonificati, ^{in seguito perzo,} ~~a seguito di queste ingenti spese,~~ invece di essere lottizzati e venduti a prezzi almeno parzialmente remunerativi, vennero donati a coloni privilegiati. Questo è quanto si verificò nelle paludi pontine dove le terre non vennero suddivise in medie proprietà ma servirono a garantire l'insediamento di alcune famiglie che, sotto l'etichetta di ex combattenti, nascondevano quella di fedelissimi del regime. (3).

b) Il vincolo idrogeologico.

Non dissimili le vicende della politica ~~legislativa~~ forestale. Le foreste vengono disciplinate, principalmente negli anni 1923-26, attraverso una normazione limitativa, il cui principale strumento è costituito da un duplice ordine di vincoli: per scopi idrogeologici e per scopi di protezione o di igiene, ^{il} ~~la~~ cui ^{procedimento} ~~azione~~ si fonda, però, sulla collaborazione con i privati (1). In particolare, ai privati vengono attribuiti poteri di rappresentanza dei propri interessi in contraddittorio, al momento della proposta di determinazione del vincolo (a mezzo di reclami). I proprietari dei terreni compresi nelle zone vincolate possono, inoltre, chiedere la esclusione dal vincolo dei propri terreni.

Inoltre, i boschi che per la loro ubicazione difendevano i terreni dalle valanghe, potevano essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione. Il costo di queste limitazioni, insieme con le spese per l'imposizione dei relativi vincoli, era a carico di chi aveva promosso l'azione e traesse vantaggio dalle limitazioni ~~stesse~~.

La ricordata normativa che prevedeva un regime vincolistico per i terreni ma non escludeva la collaborazione del privato; e che non si limitava al rimboschimento ma che disciplinava una serie di attività secondarie che avrebbero dovuto garantire non solo il rinsaldamento dei terreni, ma, soprattutto, stabili insediamenti, mancò quasi totalmente - come è noto - i risultati che si era proposti.

Anche in questo caso le cause vanno ascritte più ~~che~~ a carenze delle norme, al modo approssimativo in cui furono attuate. Mancò, infatti, quella collaborazione con i privati su cui la legge faceva ~~affidamento~~ leva. Non solo. Vennero aboliti i comitati forestali sui quali la legge faceva affidamento per graduare l'intensità della sua applicazione, e che erano stati concepiti, appunto, come organi provinciali di attuazione.

Mancò, infine, di essere attuato il concetto ispiratore della legge, secondo il quale, la conservazione, il miglioramento e l'aumento del bosco non erano realizzabili senza una parallela opera di miglioramento dei pascoli e della agricoltura montana, e ~~anche~~ ^{comunque} l'intensificazione boschiva doveva essere considerata in stretta connessione con le altre forme di produzione.

Ciò fu dovuto o in parte alla trasformazione del corpo forestale della ^{Stato} in milizia forestale che accentuò il carattere "poliziesco" del corpo, in luogo di potenziarne il carattere tecnico dei suoi organi e dei suoi funzionari periferici. A questa milizia restò affidata l'osservanza effettiva del vincolo e poiché la superficie vincolata era assai ampia (4.319.000), ^{questa equilibrio} tentava di ottenerne il rispetto con inutile ~~maximale~~ rigore limitando, di fatto, la propria attività alla mera piantagione di ~~che~~ alberi, facendo venire meno tutte le altre attività agropastorali che potessero arrecare danno al bosco (2). Per citare un solo esempio sarebbe stato necessario garantire lo sviluppo dei pascoli in una economia che - come quella montana - era caratterizzata da una estrema povertà ma da un estremo equilibrio nello sfruttamento delle risorse.

Così la parte centrale della normativa del 1923 che era costituita non solo nella determinazione di un nuovo elenco dei terreni vincolati, ma anche nella determinazione di una nuova procedura di svincolo e vincolo, nella quale i privati svolgessero un ruolo di primo piano, venne meno nel corso della applicazione.

Da un lato la preparazione dei nuovi elenchi non ebbe luogo se non in pochissimi casi, dall'altro, come osservato, una troppo rigida interpretazione snaturò il concetto informatore della legge.(3). Così l'imposizione del vincolo idrogeologico, concepita come uno dei momenti, per una sistemazione del territorio, ma certamente non come la sola, attuata senza senza prospettive, non ottenne il risultato di arrestare lo stato di degradazione dei terreni, nè d'altronde cessarono quelle azioni di rapina che le norme si erano preoccupate di arginare.

I due complessi legislativi (bonifica e foreste), ai quali va ascritto il merito della chiarezza nella individuazione dei problemi e della globalità nella individuazione delle soluzioni e nella utilizzazione delle varie componenti sociali ed economiche esistenti, si chiusero con un fallimento, dovuto in via principale, come osservato, a carenze e storture nella loro applicazione.

Ciò non fu certo dovuto al caso. Una concezione normativa che, pur fondandosi sulla collaborazione con i privati, prevedeva limitazioni amministrative, espropri e sanzioni nei confronti della proprietà, ~~concedeva~~ ^{incolta} ~~trovava~~ difficoltà applicative, una volta consolidato un ordinamento che ~~tuttavia~~ proteggeva la classe dei proprietari assenti contro cui le norme si dirigevano.

Si può
 Per spiegare la vicenda ora descritta ^{osservando} ~~affermando~~ che entrambe
 le concezioni legislative erano ^{di fatto,} maturate al di fuori del fascismo.
 E infatti. La bonifica delle terre nasce come bonifica
 idraulica e solo lentamente, attraverso successive approssi-
 mazioni e correzioni, diviene bonifica integrale. È vero
 che ciò accade nel 1933, cioè in pieno regime fascista,
 ma è anche vero che essa resterà sempre legata al nome
 di Serpieri, un tecnico che certamente non si era for-
 mato nel fascismo, e che, anzi, fu relativamente presto,
 allontanato dalla amministrazione ^{attuata} dell'agricoltura. (4).

Nè a maggior ragione, può dirsi vi appartenga la
 legislazione sui vincoli idrogeologici, per i quali, il
 r.d. del 1923, sia pure con le modifiche degli anni imme-
 diatamente successivi, è il punto di arrivo di una concezio-
 ne maturata nel quindicennio precedente. (5).

Si può in conclusione osservare che entrambe le norma-
 zioni - il cui fallimento fu certamente una delle cause
 anche se ^{altrettanto} certamente non la determinante della successiva
 crisi del mondo agricolo, sono riforme di carattere "tecnico",
 ispirate e maturate negli anni secondo le esigenze che
 appariva necessario soddisfare. Come tali esse sfuggono
 ad una definizione di tipo politico.

E' vero, però, che la ~~bonifica integrale~~ ^{bonifica integrale} e, in generale, la politica di Serpieri, furono sfruttate dal regime che dal 1927-28, in poi vi aggiunse una componente ideologica e propagandistica. Ma ciò fu conseguenza - come ricordato - più del modo con cui le norme vennero applicate che dei principi in esse contenuti. Così, accadde che nel corso dell'applicazione si pose l'accento più sull'aspetto produttivistico che non su quello della trasformazione e della azione di tipo più autoritario. In tal modo le norme poterono acquistare una connotazione estranea alla loro concezione ispiratrice.

D'altronde, come è stato esattamente osservato, in questo modo, con questa connotazione ideologica del ritorno ai valori naturali della terra il regime faceva leva "sulla condizione umana e psicologica predominante non solo nel mondo contadino ma anche in vasti settori operai e piccolo e medio borghesi", che di fronte alla rapida trasformazione della società, sentendosi moralmente e materialmente a disagio, cercavano di reagire "con un ritorno a valori culturali e morali tipici di una società prevalentemente agricola quale l'Italia, nonostante il suo ancora limitato sviluppo economico non era già più". (69)

o) La tutela della produzione.

E' a partire dal 1925 che comincia a delinearsi la riforma ideata dal fascismo. Essa si rivolge alla disciplina della produzione e comporterà la predisposizione di un disegno che non è solo economico ma anche politico - tendente ad inserire l'agricoltura in un contesto non esclusivamente agricolo (1) - che richiederà sostanziali modifiche e innovazioni nell'apparato organizzativo.

La data di nascita di questa riforma non è casuale. E' proprio tra la fine del '25 e la fine del '27 che si consolidano le premesse politiche ed economico sociali del regime fascista allorchè furono pressochè totalmente eliminate le ultime vestigia del vecchio stato liberale e il fascismo cominciò chiaramente a mostrare la sua tendenza " a rendere il proprio potere superiore ed autonomo rispetto alle forze (politiche, economiche, sociali) che erano state all'origine del suo successo" (2).

L'idea centrale che si va formando in quel periodo è quella dello stato corporativo: cioè eliminazione delle divisioni di classi con una organizzazione sociale integrata in campo produttivistico (cioè agricolo, economico, industriale).

Così anche se il "piano regolatore dell'economia fascista" è del 1936, le premesse vanno ricondotte agli anni precedenti. In particolare con il lancio (1925) della battaglia del grano che ottenne un incremento della produzione a danno delle altre colture e produzioni (pomodori , ortaggi, agrumi, produzione casearia), essendo gli agricoltori spinti - pur di ottenere i premi di produzione - a produrre in perdita (3).

Quasi contemporaneamente si fanno sentire i primi sintomi della crisi agraria che, malgrado lo sforzo economico sostenuto dallo Stato in quegli stessi anni è, in primo luogo, crisi di capitale finanziario che i privati trovavano ormai più conveniente investire nel settore industriale. Inoltre, i capitali provenienti da mutui contratti all'estero, venivano anch'essi destinati al settore industriale, in particolare a quello degli impianti idroelettrici (4).

La crisi degli agrari si impose subito all'attenzione del ~~regime~~ governo, che adottò le prime misure per tutelare la produzione interna nei confronti di quella estera con le modifiche delle tariffe doganali (5).

Sono questi gli anni in cui si saldano le sorti della politica economica con quelle della politica interna, con un legame assai stretto; e nella politica economica l'agricoltura occupava un posto di primo piano, non solo per convogliare in un'unica direzione, quella produttivistica, le masse contadine, ma anche perché si riteneva che nel settore agricolo più facili sarebbero stati i successi.

La concezione fascista quale si manifesta dal 1926 in poi, "non scinde economia e politica benessere economico e potenza della Nazione; considera questa nella sua integrale unità, morale, economica, politica". Così, pur non sostituendo la propria attività a quella privata, lo Stato la coordina, la dirige, la controlla(6). Sono questi gli anni in cui gli interessi della agricoltura appaiono sempre più coincidenti con gli interessi della nazione, ciò spiega la loro evoluzione in direzione pubblicistica (7).

La costituzione di enti pubblici di settore a carattere nazionale, la ricostituzione dell'organo reggente di settore, la modifica dell'ordinamento consortile e il conseguente svuotamento dei consorzi agrari, costituiscono le principi tenute di un mosaico il cui disegno completo rappresenta uno Stato che controlla e dirige attività tradizionalmente regno della piena autonomia privata(8).

L'azione per un nuovo assetto della produzione si fa più penetrante a partire dal 1936 quando viene lanciato "il piano regolatore della economia italiana del prossimo tempo fascista", che indica le direttive da seguire per l'attuazione del piano di autarchia. In questo era affidato all'agricoltura un ruolo di primo piano, che ^(all'inizio) resta ^{peraltro} organizzata e ^{e aiutata} come una economia privata, disciplinata dallo Stato.

Si tratta di particolari forme di aiuto che si rinvengono in due direzioni: interventi nella disciplina delle produzioni agricole, interventi nella difesa del prezzo dei prodotti.

L'istituzione presso il Ministero per l'agricoltura di una direzione generale per i piani della produzione agricola (1936) costituisce uno degli indici più significativi di questo nuovo orientamento della politica agraria che con gli ammassi obbligatori, avrà la più caratteristica realizzazione (9)*.

Gli ammassi, fino al 1936 erano stati volontari ed avevano avuto ad oggetto il grano. Nel 1936 divengono obbligatori e permanenti sono estesi oltre che al grano, alla canapa, ai boscelli alla lana.

Sono del 1937 i primi provvedimenti della viticoltura. Si sottopone a speciale autorizzazione l'impianto e la ricostituzione dei vigneti, affidando all'ente nazionale per la distillazione delle materie vinose, la raccolta dei vini da consegnarsi alle distillerie. Il fabbisogno di alcool andava in quegli anni crescendo, alle tradizionali utilizzazioni essendosi aggiunta quella di carburante (10)*.

La pluralità di figure soggettive a carattere nazionale che proliferava in quegli anni è chiamata a perseguire un indice produttivistico che non si preoccupa di porre le basi per modificare l'assetto agrario e fondiario (11)*.

Ufficialmente la politica degli ammassi venne presentata come un benefico accorciamento delle distanze tra produzione e consumo, evitando da un lato prezzi di punta dall'altro lato ritardi e massicci collocamenti della produzione. Essa eliminava - secondo le fonti ufficiali - inutili passaggi e consentiva un massimo di remunerazione (12)*.

In realtà con l'ammasso il regime si proponeva due obiettivi: il controllo della produzione nella sua totalità e il sostegno

fittizio delle attività produttive.

L'attuazione pratica della riforma fu limitata. Non già perchè il significato delle norme venne distorto, come era accaduto per la bonifica e per il vincolo idrogeologico, ma perchè dapprima le conseguenze di una difficile crisi internazionale, quindi le necessità di un non meno difficile conflitto, ridussero le possibilità di attuazione della riforma e dei controlli sulla stessa. Così, malgrado si moltiplicassero i controlli sulle operazioni di ammasso (13) e malgrado l'ammasso fosse totalitario esso si chiuse con un fallimento. Nel sessennio 1937-1942 è stato stimato che la consegna del grano sia avvenuta, in media, per poco meno della metà della produzione effettiva (48,9 per cento). I conferimenti non furono omogenei, e rilevanti furono i divari tra le varie parti ^{di Italia} del paese, il Nord, che possedeva le più grosse aziende, conferì la quantità maggiore anche per la difficoltà obiettiva, per una grande azienda, di sottrarsi all'ammasso.

A partire dal 1942 quella che il regime aveva chiamato disciplina della produzione si modifica ^{ulteriormente}: non v'è solo l'obbligo di dare per intero ciò che si produce, ma ^{anche} l'obbligo di produrre ciò che è indicato dallo ^{stato} ~~regime~~. Ma è a partire da questa data che la disciplina della produzione perde i caratteri "fascisti" o "pubblici" che le aveva conferito il regime per assumere i caratteri di una tipica economia di guerra, come tale restrittiva e impositiva di obblighi anche di fare

~~Ma questi provvedimenti restrittivi, comuni a tutte le~~
guerre, si è ^{durati e porta in sé le sue date} al di fuori di una legislazione ^{e di una riforma} caratterizzabile come "fascista" (15)

013

Note Introduzione

a)

- (1) Gli scioperi del 1919 e del 1920-21, e la politica delle assegnazioni delle terre avevano fortemente danneggiato i proprietari terrieri, cui le proprietà confiscate vennero restituite salito il fascismo al potere. cfr. D.GUERIN, Fascismo e gran capitale, Milano, 1956, V.GASTRONOVO, Potere economico e fascismo, in: Riv. storia contemporanea, 1972, n.3, 279 ss.
- (2) Così A.SERPIERI, Scritti giornalistici 1947-1958, Roma, 1971
- (3) D.GUERIN, Fascismo cit., 261 ss).

b)

- (1) Il vincolo idrogeologico è quello più generale, esso investe anche i terreni di natura diversa da quella boschiva, attiene anche al modo di conduzione e di utilizzazione degli aventi di ritto che subisce, per effetto del vincolo, numerose limitazioni e può essere imposto su tutti i terreni per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme dettate per la tutela dei pubblici interessi. Cfr il r.d. l. 30 dicembre 1923, n.3267, riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani; r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, approvazione del regolamento per l'applicazione del r.d. n. 3267 ~~concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani~~; r.d. l. 3 gennaio 1926, n. 23, modificazioni al r.d. 30 dicembre 1923, n.3267 ~~concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani~~
- (2) MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Rapporto della Commissione economica, I, Agricoltura, I Relazione, Roma, 1947, 424 ss.
- (3) MINISTERO PER LA COSTITUENTE, cit. 428-429; A.SERPIERI, Scritti cit., 7).
- (4) R. PEREZ, Recensione a A.SERPIERI, Scritti, cit. e M.ZUCCHINI, Le cattedre ambulanti di agricoltura, Roma, 1971, in Riv. d.p. 1972, n.1.

(5) F. Guarneri, Battaglie, cit. Modificazione che non furono in grado peraltro di arrestare la crisi. Ad esempio nel 1926 venne istituito con r.d. 4 nov.n.2218 l'ente nazionale serico il cui primo provvedimento fu quello di evitare l'importazione e di monopolizzare la vendita dei bozzoli per mantenerla costantemente alta ¹⁸²⁶ in favore dei produttori. Tenuta a prezzi troppo alti la produzione - i produttori non trovarono, difatti, più convenienza ad ammodernare gli impianti reinvestendo i capitali nel settore - di diminuire le esportazioni e molti agricoltori preferirono dedicarsi alla battaglia del grano.

(6) A. SERPIERI, Politica agraria cit., 223, in argomento anche G. SCAGNETTI Le grandi imprese concentrate dell'economia corporativa, in Riv. pol. ec., 1941, 93 ss.

(7) La riforma attraverso la quale lo Stato raggiunge questa situazione in agricoltura è costituita dal progressivo spossessamento dei consorzi agrari anche se il fascismo non si identificò con la difesa ad oltranza della rendita e con il rafforzamento dei residui feudali e della grande proprietà latifondistica, V. CASTRONOVO, Poteri cit., 293. Il fenomeno in altre parole non riguarderebbe la sola agricoltura. Secondo la Pano Demascelli, senza negarne la componente reazionaria, il fascismo avviò un processo di sviluppo a suo modo dinamico se pur parziale. Non si può dunque distinguere tra lo stato che realizza la riforma bancaria e quello che attua in proprio la rapina del risparmio privato. Cioè tutto nel fascismo è stato unito il salvataggio delle banche, la trasformazione dei consorzi agrari, la bonifica, ecc. Sono tutti atti che si compenetrano attraverso i quali lo Stato giungerà alla assunzione in proprio di interi settori.

(8) Del 1926 è la costituzione dell'ente serico, per promuovere l'incremento dei gelci e della bachicoltura; del segretariato nazionale della montagna con compiti di assistenza tecnica e amministrativa dei proprietari di montagna; dell'Istituto nazionale esportazioni con compiti di promozione della produzione nazionale in particolare quella degli agrumi.

Del 1929 è la costituzione del Ministero per l'agricoltura e le foreste. A partire dal 1931 iniziano le prime leggi di riforma dei consorzi agrari. E' del 1931 la costituzione dell'ente nazionale risi.

(9) A. GUARNERI, Battaglie, cit. XI, 1936-1940, 3.

(10) IDEM, 5, 8. Successivamente gli ammassi vennero estesi al bergamotto, manna, segale, avena, orzo, fave, olio, semi oleosi.

II
note & disquisizioni

Segue note 8

L'ente nazionale risi venne istituito con r.d.l. 2 ottobre 1931 n. 1237 convertito in l. 21 dicembre 1931 n. 1785, con lo scopo di provvedere alla tutela degli interessi della produzione risicola nazionale, agevolando la distribuzione e il consumo del prodotto, e promuovendo ogni iniziativa rivolta al miglioramento della produzione (2).

(2) L'ente è amministrato da un Consiglio composto da risicoltori scelti: Cinque industriali risieri, di un mediatore in risone, di un rappresentante della confederazione nazionale dei sindacati fascisti dell'agricoltura, da un rappresentante del sindacato nazionale tecnici agricoli e di un commerciante in risi, designati dalle rispettive confederazioni e dal sindacato suddetti. I membri del consiglio sono nominati con decreto del Ministero di agricoltura e foreste. Il Presidente, pure nominato dal Ministero può essere scelto *anche fuori del Consiglio di Amministrazione*. L'Ente è retto da uno statuto approvato dal Ministero. L'Ente raccoglie denunce obbligatorie dei produttori circa la quantità della superficie coltivata a riso, la produzione presunta e il raccolto effettuato, e di produttori, compratori e mediatori, su tutti i contratti di Nel 1933 (r. d. l. 11 agosto 1183) la composizione del consiglio di amministrazione viene parzialmente mutata. Ne fanno parte nove risicoltori dei quali dalla confederazione nazionale fascista degli agricoltori. Può determinare quantità di risi nel 1936 medi per ettaro. (R.d.l. 15 ottobre n.2151). All'ente è attribuita la facoltà di seguire attraverso incaricati il controllo delle denunce.

In quegli anni, infatti, il precipitare improvviso e impreveduto del prezzo del riso sul mercato mondiale aveva avuto una immediata ripercussione sul prodotto interno in quanto l'Italia era un grosso esportatore. Si qui la necessità di tutelare, a mezzo di un ente pubblico, gli interessi dei produttori (3).

(3) (Cfr. Camera dei Deputati, 1929-1934 doc. 1140, 1; ibidem doc. 1140-A, 1 ss.)

lazione. L'ente risi registrava il contratto così denunciato e consegnava al compratore un buono che gli consentiva il prelievo del prodotto dal magazzino del produttore. Nei confronti del produttore gravava l'obbligo di denunciare, entro il 15 agosto di ogni anno, la superficie coltivata e il raccolto prevedibile e, successivamente, il raccolto avvenuto e il prodotto veramente effettuato.

In sostanza l'Ente risi era un organismo di intervento misti nella disciplina della produzione e della vendita del risone che indirizzava l'autonomia privata, ma che poteva intervenire con mezzi ben altrimenti autoritativi.

All'atto della istituzione dell'ente, si osservò che questo era funzionalmente differente dai "soliti consorzi obbligatori, organismi mastodontici e complessi che non hanno sempre dato i risultati a cui tendevano", in quanto l'ente era organismo dotato di una certa snellezza e di una certa agilità (4).

(4) (Cfr. OLMO, ^{CAMERA DEI DEPUTATI} ~~Atti Parlamentari Camera~~, 1931-32, Discussione, 5497).

0/6/2

Per tutelare gli interessi dei produttori, era fatto obbligo al compratore di versare, al momento della denuncia del contratto, un diritto di contratto stabilito dal consiglio di amministrazione dell'ente e approvato dal Ministero per l'agricoltura e le foreste. Il fondo che, in tal modo, si veniva ad istituire veniva utilizzato per il raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente.

Altro strumento per disciplinare la produzione, era la determinazione annuale del prezzo base, cioè di un prezzo indicativo, punto di partenza per le parti contraenti che, peraltro, avevano completa libertà di contrattazione.

Era, infine, previsto, l'obbligo di denuncia all'ente risi di tutti i contratti conclusi entro tre giorni dalla stipu-

lez. all

016/3

lazione. L'ente risi registrava il contratto così denunziato e consegnava al compratore un buono che gli consentiva il prelievo del prodotto dal magazzino del produttore. Nei confronti del produttore gravava l'obbligo di denunziare, entro il 15 agosto di ogni anno, la superficie coltivata e il raccolto prevedibile e, successivamente, il raccolto avvenuto e il prodotto veramente effettuato.

In sostanza l'Ente risi era un organismo di intervento misti nella disciplina della produzione e della vendita del risone che indirizzava l'autonomia privata, ma che poteva intervenire con mezzi ben altrimenti autoritativi.

All'atto della istituzione dell'ente, si osservò che questo era funzionalmente differente dai "soliti consorsi obbligatori, organismi mastodontici e complessi che non hanno sempre dato i risultati a cui tendevano", in quanto l'ente era organismo dotato di una certa snellezza e di una certa agili-

CAMERA DEI DEPUTATI
(*) (Cfr. OLMO, *Atti Parlamentari Camera*, 1911-12, *Discussione*, 1497).

- (11) Cfr. le osservazioni di M.S. GIANNINI, Diritto amministrativo Milano 1971, 174.
- (12) Queste le principali argomentazione illustrate ^{quasi} settimanalmente sul Giornale di agricoltura anni 1936-1941
- (13) Contro gli „peculatori. Riferimenti a questi ultimi che esistevano e proliferavano si leggono numerosi nel giornale di agricoltura specie a partire dal 1940
- (14) I dati sono riferiti dal giornale di agricoltura del 26 aprile 1946
- (15) Sul passaggio dal regime autarchico alla guerra c'è una illuminante relazione dell'allora Ministro per l'agricoltura Pareschi, per la conversione in legge 8 dicembre 1942, n. L357 del r.d.l. 25 agosto 1942 n. 1031, in "le leggi" 1943, 34 ss. Pareschi, illustrate le cause del fallimento della precedente politica agricola che si è risolta in un serie di tentativi territorialmente limitati e riferiti a determinati settori produttivi, con una influenza parziale e perciò stesso inidonea a conseguire risultati efficaci; la stessa parzialità degli interventi ha rivelato la necessità di una disciplina integrale ed organica. Nel 1942 questa disciplina non è solo affidata agli ammassi ma ai piani di produzione. I piani indicano la superficie da investire nelle varie colture in tutto il territorio del regno e le quote della superficie totale da destinare a ciascuna coltura in più le aree da destinare a pascolo. ~~Il~~

1. - Il Ministero per l'agricoltura e le foreste.

L'impossessamento della attività produttiva da parte dello Stato ~~implicava~~ implicava una necessaria opera di coordinamento, ~~vigilanza controlli, progressivamente~~ ^{affidata} ~~vigilanza controlli, progressivamente~~ ~~vigilanza controlli, progressivamente~~

el Ministero per l'agricoltura e le foreste.

~~Questo processo di accentramento organizzativo - cui corrisponde una complessa serie di poteri ~~prepotentemente~~ ~~attribuita al Ministero~~ - ha inizio, storicamente, nel 1929, con la nuova costituzione del Ministero stesso, e può dirsi compiuta nel 1941.~~

E', dunque, nell'arco di anni che va - grosso modo - dal trenta al quaranta, che si verifica un processo di assorbimento pressochè completo, entro il Ministero per l'agricoltura e le foreste, degli organismi operanti fuori di esso.

Questi organismi, il più delle volte sorti da esigenze di decentramento, di autonomia e di rappresentatività a livello locale (da esigenze, cioè, opposte alle tendenze accentratrici successivamente prevalenti), con il diretto assorbimento entro la organizzazione ministeriale o, indirettamente, con la mera sottoposizione a vigilanza e controlli, perdevano, in breve tempo, i caratteri e la funzionalità loro propri.

E' questo il caso delle cattedre ambulanti di agricol-

tura che, sorte sul finire dello scorso secolo da quelle istituzioni di classe che il mondo economico iniziava a darsi - dotate di ampia autonomia finanziaria, didattica e organizzativa - istituite per iniziativa di amministrazioni provinciali, comuni e camere di commercio, divennero nel 1935 uffici periferici del Ministero per l'agricoltura e le foreste con la denominazione di Ispettorati provinciali per l'agricoltura (1). Come tali, cessarono in breve tempo, ogni attività didattica e di sperimentazione.

Si pensi alle note vicende dei consorzi di bonifica che, nati da esigenze di necessaria cooperazione, per raggiungere, con lo sforzo congiunto di più proprietari, quei risultati che, sia a causa del loro costo, sia per la mancanza di adeguate strutture organizzative, erano preclusi alle iniziative di uno solo, modificarono radicalmente le proprie funzioni quando vennero sottoposti ~~alla direzione del Ministero per l'agricoltura e le foreste~~ ~~alla direzione del Ministero per l'agricoltura e le foreste~~ alla direzione del Ministero per l'agricoltura. Quest'ultimo, attraverso la manovra degli strumenti finanziari, accompagnata dalla esecuzione diretta di opere pubbliche, cercava di indirizzare verso fini pubblici, le attività private, limitando, peraltro, al minimo, gli interventi di tipo autoritativo, in attuazione dell'indirizzo politico ~~del~~ ~~del~~ all'epoca prevalente.

La attività di direzione si riferiva essenzialmente

alla attuazione della collaborazione pubblico privato che le norme prevedevano. ^{Obiettivo riuscito} E' ~~una~~ ~~cosa~~ come la legislazione mancò del tutto i propri effetti e come la attività di direzione (capovolta nelle finalità), significò, di fatto, la erogazione di una massiccia quantità di finanziamenti ai proprietari e come, a seguito di questa situazione i consorzi di bonifica da organismi sorti a fini cooperativi si trasformassero, ben presto, in comodi paraventi per giustificare la erogazione ai proprietari di finanziamenti a fondo perduto (2).

Altro esempio è costituito dalle vicende ~~dei~~ ~~consorzi~~ ~~agrari~~ che ~~vennero~~ ~~creati~~ ~~per~~ ~~la~~ ~~bonifica~~ ~~dei~~ ~~terreni~~ ~~in~~ ~~alcune~~ ~~provincie~~ ~~del~~ ~~Mezzogiorno~~. A partire dal 1936 con il potenziamento della Fedeconsozri - ~~che~~ ~~venne~~ ~~creata~~ ~~per~~ ~~la~~ ~~bonifica~~ ~~dei~~ ~~terreni~~ ~~in~~ ~~alcune~~ ~~provincie~~ ~~del~~ ~~Mezzogiorno~~ ~~iniziano~~ ~~a~~ ~~essere~~ ~~esonerati~~ ~~e~~ ~~declassati~~ da organismi dotati di vasta autonomia e larga iniziativa economica, e semplici agenzie periferiche di vendita dei prodotti industriali e di raccolta di quelli agricoli soggetti all'ammasso (3).

La declassificazione è compiuta nel 1939 quando le sezioni dei consorzi agrari provinciali sono soppresse e sostituite da uffici esecutivi del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

E' del 1936 (d. l. 15 dicembre n. 2400) la soppressione della Associazione dei consorzi di bonifica e di irrigazio_

ne, per concentrarne le funzioni presso il Ministero per la agricoltura e le foreste, in modo da evitare possibili interferenze tra associazione e organi sindacali.

Come abbiamo osservato, negli anni quaranta il processo di accentramento è compiuto.

In base al regio decreto 16 giugno 1940 n. 966 il Ministero per l'agricoltura e le foreste consta di quattro direzioni generali: della produzione agricola; della bonifica e della colonizzazione; dei miglioramenti fondiari e dei servizi speciali; della tutela economica dei prodotti agricoli.

Ma nel maggio 1941 le direzioni generali sono portate a sei (regio decreto 29 maggio n. 489): della produzione agricola; della bonifica e della colonizzazione; dei miglioramenti fondiari e dei servizi speciali; della tutela economica dei prodotti agricoli; della alimentazione; degli affari generali, dei servizi ispettivi, del coordinamento legislativo e del personale.

Era, poi, costituito un comando centrale della milizia nazionale forestale, soppressa nel 1948 e sostituita dalla direzione generale delle foreste (art. 2 decreto legislativo 12 marzo 1948 n. 804).

Il Ministero dispone, inoltre, di un organo tecnico il Consiglio superiore diviso, per competenza in cinque sezioni (4).

In base al r. d. 7 novembre 1941 n. 1376 si istituì-

sce, presso il Ministero, un'altra Direzione generale: "del tesseramento dei prezzi e della statistica dei generi alimentari" si sdoppia, cioè, in due la direzione generale dell'alimentazione. Direzione generale da sopprimere, in base all'articolo 2 "entro un anno dalla data di cessazione dello stato di guerra".

Costituita e resa stabile la struttura di vertice, si provvede ad allargare quella di base. Nel 1942 con legge 18 maggio n. 566 vengono attribuite al Ministero nuove funzioni in tema di consorzi agrari. Si amplia così, di fatto, in misura notevole, l'ambito di azione di questo.

I consorzi agrari e la Federazione perdono, in base alla legge n. 566 la figura di enti morali per assumere la veste di enti con personalità giuridica ai quali - considerati diretta emanazione del potere pubblico - vengono affidate "tutte le operazioni di ammasso e di commercio dei prodotti agricoli che, nella politica di guerra, riguardavano la totalità della produzione" (5).

Il nuovo ordinamento fissato dalla legge n. 566 si fondava sul riconoscimento dell'autonomia funzionale dei vari settori della produzione agricola. Gli enti assumevano la denominazione di enti economici dell'agricoltura, distinti per settori produttivi a carattere nazionale o per gruppi di produzione affini, coordinati da una associazione nazionale per i soli servizi di interesse comune (6); gli uffici esecutivi,

sostitutivi dei consorzi provinciali tra produttori, attuavano, in periferia, le direttive dell'organo centrale (7).

In luogo dei soppressi consorzi e loro sezioni - solo queste ultime in base a un censimento dell'Istituto Nazionale di economia agraria in numero di 597 - venivano in tal modo istituiti uffici esecutivi del Ministero, gli enti economici divenendo organi ausiliari del Ministero stesso (8).

Si provvede, così, a disciplinare unitamente e con criteri centralizzati, fenomeni tra loro eterogenei, in vista, sia dell'approvvigionamento del paese, sia della politica dei prezzi, la manovra dei quali si imponeva a causa della guerra.

In base alla legge n. 566 gli enti economici sono organi del Ministero, dotati di personalità giuridica (9).

In base all'art. 20 della legge il patrimonio dei consorzi agrari e provinciali era costituito, dalle quote provenienti dalla trasformazione delle azioni spettanti ai soci dei soppressi consorzi agrari; dalle quote di partecipazione della federazione italiana dei consorzi agrari; dalle quote di partecipazione di altre persone fisiche e giuridiche; di ogni altra attività patrimoniale che pervenisse ai consorzi agrari; dal fondo di riserva.

La legge del 1942 conclude storicamente con l'assorbimento entro il Ministero della organizzazione consortile - una delle più vaste sorte e sviluppatasi fuori dello Stato - la fase riorganizzativa e di accentramento.

Con questa legge si concilia una parziale autonomia concessa agli enti che sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e che nella sfera della rispettiva competenza tutelano la produzione agricola, con la sottoposizione al controllo del Ministero.

Questo assorbimento, compiuto dalla legge del 1942, era stato preparato da norme precedenti, che, gradualmente, avevano modificato, corretto, indirizzato, la attività dei consorzi agrari.

Basti qui fare riferimento in primo luogo alla legge 18 giugno 1931 n. 987, mirante a modificare ed integrare la legge 3 gennaio 1929 n. 94 per la difesa delle piante coltivate e dei prodotti agrari, dalle cause nemiche. La legge operava un allargamento nelle finalità dei consorzi di miglioramento - non più esclusivamente rivolta alla difesa delle piante - ma anche alla difesa economica della produzione e all'incremento delle coltivazioni (10).

In base alla legge i consorzi potevano riunirsi in federazioni nazionali ed i loro regolamenti interni dovevano allora riportare l'approvazione del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

Al Ministero iniziano ad essere attribuiti poteri ispettivi, nei confronti dei prodotti conservati dai consorzi al fine di accertarne la immunità da malattie. Il Ministero aveva, inoltre, la facoltà di distruzione, senza indennizzo, del ma-

teriale ritenuto infetto.

Al Ministero veniva anche attribuita in base all'articolo 12, la facoltà di costituire consorzi obbligatori tra proprietari e conduttori dei terreni.

Il Ministro per l'agricoltura e le foreste esercitava, inoltre, la vigilanza sui consorzi, poteva sciogliere la commissione amministratrice e nominare, per un anno, un commissario.

¹⁹³⁸ In secondo luogo occorre menzionare la legge 16 giugno n. 1008. In base a questa legge, il consorzio di miglioramento assume la denominazione di consorzio provinciale tra i produttori dell'agricoltura. Esso è distinto in sezioni aventi personalità giuridica, amministrazione e contabilità separata. I consorzi riguardano: cerealicoltura, viticoltura, olivicoltura, ortofrutticoltura, zootecnicà, fibre tessili. I consorzi provinciali erano riuniti in una federazione nazionale (divisa per settori anch'essi aventi ciascuno una propria personalità giuridica) alle cui spese si provvedeva a carico dei consorzi federati (art. 10).

Il consorzio provinciale oltre ai compiti di miglioramento della produzione e di difesa del prodotto (contro le malattie delle piante e contro gli insetti nocivi), doveva provvedere alla costruzione e all'esercizio di magazzini e, in generale, di impianti per la conservazione, la scelta e la lavorazione dei prodotti dei quali fosse stato stabilito l'am

masso per legge o per richiesta dei produttori (art. 1).

Al consorzio era, inoltre, affidato il compito di curare ~~il~~ il miglioramento della produzione e la difesa del prodotto. Così, mentre in base alla legge del 1931 si disciplinavano particolari settori della produzione (viticoltura, olivicoltura, ecc.) con la legge del 1938 si assicurava la disciplina totale della produzione agricola (11).

La legge n. 1008 del 1938 sorse dalla esigenza di curare - nell'ordinamento autarchico - una unica organizzazione economica provinciale, che fosse organo di esecuzione dei piani autarchici, secondo le direttive delle corporazioni nazionali, soprattutto in vista dei nuovi compiti che la disciplina corporativa andava progressivamente imponendo (12).

Da notare che, mentre in base alla legge del 1931 la costituzione dei consorzi era una facoltà del Ministero - che doveva sentire il commissario provinciale per le malattie delle piante e la sezione agraria e forestale del consiglio delle corporazioni, in base alla legge del 1938, la costituzione del consorzio avviene ope legis.

Nel 1939 viene emanata la legge 2 febbraio n. 159. In base a questa legge, la fedeconsorzi e i consorzi agrari, cessano di essere società commerciali e divengono enti morali. Essi sono riuniti in ogni provincia, mediante fusione obbligatoria, dichiarata con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste, in un unico ente che prende il nome di

consorzio agrario provinciale. Il consiglio di amministrazione dei consorzi agrari è costituito da un presidente e da un vice presidente, nominati dal Ministro per l'agricoltura (13).

In base ai ricordati provvedimenti, i soci dei consorzi perdevano con la autonomia, anche gli ultimi formali diritti di controllo. La stessa emanazione degli statuti - momento essenziale nella vita degli enti - veniva demandata al Ministero per l'agricoltura e le foreste.

Si ritenne più opportuno addivenire alla formazione di un solo ente provinciale anche per ottenere maggiore economia di gestione ed unità di indirizzo. Difatti, benché esistesse una federazione italiana dei consorzi agrari, gli enti cui era demandato l'ammasso e che svolgevano operazioni di acquisto e di vendita delle materie utili all'agricoltura, erano autonomi e la Federazione poteva solo svolgere una azione di controllo molto superficiale, tanto da non poter ovviare a gravi dissesti e perdite finanziarie in alcuni enti.

Inoltre, nel corso della relazione al d. d.l. venne fatto presente che non dappertutto il Consorzio agrario era l'organismo che eseguiva gli acquisti e le vendite. Vi erano anche altri enti i quali, in base a norme diverse, svolgevano la medesima attività. Al contrario, vi erano consorzi agrari svolgenti attività diverse da quella tipica dei consorzi sul tipo delle Casse rurali.

Queste le tappe che precedettero la riorganizzazione avvenuta con r. d. 18 maggio 1942 n. 566 che - come ricordato - sopprimeva i consorzi provinciali e creava - per ogni settore, un ente economico nazionale per l'agricoltura, che esercitava una attività ausiliaria del Ministero. Questa legge opera nel settore agricolo una delle ultime, sostanziali, riforme di struttura (14), che sostituisce e una normazione pluralista, che di fatto, consentiva larghe autonomie agli enti che potevano, così, adattarsi alle esigenze locali, una normazione più unitaria e omogenea.

I motivi di questo accentramento quali appaiono dalla scarna discussione, presso la Commissione ~~di~~ agricoltura del Senato, che precedette la emanazione della legge, sembrano doversi ricondurre alla circostanza che si intendeva affidare a questi ^{nuovi} ~~consorzi~~ una volta divenuti organi ausiliari del Ministero, la ~~questione~~ ^{questione} in via permanente degli ammassi. Lo svolgimento di questo importantissimo compito pubblico sembrava inc~~o~~nciliabile con una struttura organizzativa che non fosse in qualche modo collegata all'organo di vertice, cioè al Ministero. Si sarebbe trattato, dunque, di ^{certe} ~~sicurezza~~ tecniche derivanti dalla nuova disciplina pubblica nei confronti della produzione (15).

Va osservato che, nelle discussioni che precedettero il riordinamento, si affermò come non del tutto estranea alla riforma, la volontà di diminuire il numero dei consorzi e combatterne la eccessiva burocratizzazione.

In occasione della discussione in Commissione venne, tuttavia, ricordato come si stesse ripetendo per i consorzi la vicenda delle cattedre ambulanti di agricoltura che - divenute uffici periferici del Ministero dell'agricoltura - avevano cessato ogni attività di sperimentazione, informazione, introduzione di nuove tecniche - attività per le quali erano sorte; e come inoltre, i compiti affidati agli enti dall'art. 8 e 10 del d.d.l. coincidevano proprio con quelli degli ispettorati provinciali agrari.

Difatti, oltre alle operazioni di *Q.HASSO* ecc. gli enti dovevano provvedere alla disciplina delle coltivazioni e degli allevamenti, organizzare la difesa delle malattie delle piante, promuovere iniziative tese a migliorare la produzione agraria e zootecnica, mediante studi e ricerche sperimentali, concorrere al progresso agricolo e compiere ogni attività diretta alla migliore organizzazione e al progresso dei rami di produzione affidati a ciascun ente economico.

Per tale motivo, ossia per la unicità del compito attribuito a più enti sia pure dipendenti dallo stesso ministero, non si poteva neppure sostenere troppo apertamente che essi, di fatto, costituissero un modello ~~per~~ nuovo necessario per combattere la burocratizzazione o laccessiva proliferazione degli enti.

Q-LE CAMERE DI COMMERCIO

SIMILI LE VICENDE delle Camere di commercio industria e agricoltura, sostituite durante il periodo fascista dai consigli provinciali delle corporazioni.

Le Camere di commercio nacquero e si svilupparono con una connotazione "locale". Esse rappresentavano, presso il governo, gli interessi commerciali e industriali delle circoscrizioni nelle quali venivano create.

Erano organismi autonomi, fondati sul principio elettivo e rappresentativo degli interessi dei tre maggiori rami della produzione: agricoltura, industria e commercio, erano di istituzione statale, sottoposte al controllo del Governo con il quale collaboravano fornendo materiale documentario e informativo (10)

Alle spese di funzionamento le Camere provvedevano con

i propri redditi e con le proprie entrate patrimoniali prelevando un diritto sui certificati e sugli atti

Un nuovo ordinamento fu dato alle Camere dal r.d.l. 8 maggio 1924 n. 750 (e annesso regolamento approvato con r. d. 4 gennaio 1925, n. 29).

In base a tale decreto si accentuò l'ingerenza governativa nella loro gestione.

Era ancora il corpo elettorale locale che eleggeva i membri del consiglio che, a sua volta, eleggeva nel proprio seno, il Presidente, il vice presidente e la Giunta camerale; il Ministero per l'economia poteva però in base al r.d. nominare 15 sezioni, e sostituirvi alle camere che trascurassero, l'adempimento di funzioni obbligatorie provvedendovi a spese degli inadempienti.

Con la legge 18 aprile 1926 n. 731, l'ordinamento veniva ulteriormente modificato. Per effetto della legge n.731 i consigli provinciali dell'economia, assorbivano, oltre che le Camere di commercio, anche i consigli agrari provinciali, i comitati forestali, le commissioni provinciali. La presidenza del consiglio dell'economia spettava al prefetto coordinato da un vice-prefetto di nomina ministeriale.

La legge n. 731, accoglieva il principio della rappresentanza delle categorie interessate (datori di lavoro e prestatori d'opera) in posizione paritetica.

Ai consigli veniva riconosciuta la rappresentanza

integrale di tutti gli interessi economici della provincia.

In seno "ai consigli provinciali dell'economia" venivano istituite almeno quattro sezioni corrispondenti ai principali settori della promozione: agricola e forestale, industriale e commerciale, lavoro e previdenza sociale.

I nuovi consigli potevano essere sciolti con decreto reale a seguito di motivato parere del prefetto, su proposta del Ministero dell'economia, già abilitato da leggi e regolamenti ad intervenire per l'approvazione di numerose delibere, nel 1934 tutte le disposizioni relative erano state disciplinate da un testo unico approvato con r.d. 20 settembre n. 2011.

In base al citato testo unico, i consigli erano parte integrante della organizzazione statale, posti alle dipendenze del Ministero delle corporazioni, amministrati dal Ministero stesso a mezzo dei prefetti nella loro qualità di presidenti dei consigli provinciali dell'economia corporativa. Erano organi consultivi dell'amm.ne dello Stato e delle amministrazioni locali per quanto attiene a materie di carattere economico o sociale.

In base al d.l.it. 21 novembre 1944 n. 315 (vedi ^{vedi} ~~comma~~ e, 12 luglio 1951 n. 560 e 29 dicembre 1956, n. 1550, e il d. p.r. 28 giugno 1955 n. 620).

Le camere di commercio ^{prevedono} ~~compongono~~ il posto dei soppressi consigli ed uffici dell'economia. A differenza dei precedenti consigli le nuove Camere hanno una circoscrizione rigida-

27. 12/3

mente provinciale. Sono organizzate su un modello più autonomo. Il d.l.it. si limita ad affermare quanto alla organizzazione che fino a che non interverrà un regolamento (ex art.8) le Camere siano amministrate da un consiglio elettivo che doveva poi eleggere il presidente e il vice presidente: si torna, cioè, al sistema precedente il fascismo.

Fino alle elezioni del consiglio l'amministrazione di ciascuna camera è affidata ad una giunta composta da un presidente nominato dal Ministro per l'industria e commercio di concerto con il Ministro per l'agricoltura e le foreste e da quattro membri nominati dal prefetto della Provincia con l'approvazione del Ministro per l'industria, il commercio e il lavoro: un commerciante, un industriale, un agricoltore, un lavoratore.

Il d. l. it. 21 settembre 1944 n. 315, ha lasciato in vita anche il t. n. 1934 per tutto quanto non regolato dal decreto del 1944.

Le Camere sono enti pubblici locali svolgenti una pluralità di compiti connessi all'attività del Ministero dell'industria e commercio e agricoltura e foreste, con funzioni di decentramento e di coordinamento e con potestà normative.

Recentemente si è tentato un nuovo tipo di classificazione delle Camere di commercio (l. 25 maggio 1962 n. 544 nel senso di distinguerle in due classi, tenendo conto per ciascuna provincia, della popolazione legale e dell'importanza economica.

NOTE al § 1. 2

- (1) Cfr. M. ZUCCHINI, Le cattedre ambulanti di agricoltura, Roma, 1971 e in generale A. CARACCILOLO, Stato e società civile, Torino, 1960.
- (2) R. PEREZ, Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura, Roma, 1971, 22 ss.)
- (3) I. BARBADORA, La fedeconsorzi nella politica agraria italiana, Roma, 1961, 53.
- (4) Della sperimentazione e della fitopatologia, delle coltivazioni erbacee e arboree, della zootecnica e cassa, della bonifica e della colonizzazione; delle foreste.
 In base all'articolo 12 del decreto è di competenza del Consiglio superiore dell'agricoltura, ~~l'~~esame delle proposte di dichiarazione di obbligatorietà, di metodi distruttivi e lotte contro gli insetti; delle superfici da destinare a coltura dei corsi professionali ai contadini, dell'indirizzo tecnico da seguire nella varie zone per l'incremento delle norme, degli indirizzi tecnici del casificio; delle proposte di classifica di nuovi comprensori di ~~polizia~~ ^{polizia} forestale. Le cinque sezioni, ~~che~~ singolarmente esprimono pareri sulle materie di loro competenza.
- (5) I. BARBADORA, La Fedeconsorzi, cit. 54.
- (6) cfr. ~~F.~~ RIVA SANSEVERINO, Aspetti e problemi dell'ordinamento corporativo dei consorzi; in Il diritto del lavoro, I, 1943, 3.
- (7) Cfr. P. CALANDRA, Intervento alla tavola rotonda sul trasferimento della agricoltura alle Regioni, in "Agricoltura e Regioni", n. 4 del 1972.

- (8) SENATO DEL REGNO, Commissione dell'agricoltura, 32^a riunione 4 maggio 1942, in generale cfr. L. ACCROSSO, ConSORZI in agricoltura, ad vocem, in: Enc. dir.
- (9) Cfr. le osservazioni di L. ACCROSSO, ConSORZI, cit. e in generale in tema M. GIANNINI; Diritto amministrativo, I, Milano, 1970, 235 ss.).
- (10) Camera dei Deputati, 1929-1934 doc. n. 894 - A, 2 ss. e Senato del Regno 1929-1934 n. 928 - A, 2 ss.)
- (11) E. GUICCIARDI, In tema di consorzi obbligatori per la difesa delle piante, Giur. it. 1946, I, 1, 51.
- (12) Camera dei Deputati 1934-1939, Doc. n. 2226, 2)
- (13) Camera dei Deputati 1934-1939, Doc. n. 2586, 1 ss.)
- (14) Cfr. le considerazioni di M. S. G. ^{GIANNINI} Vita e opere di Guido Zanobini, in R. t. d. p. 1965, 1 ss.
- (15) (Si veda G. BOLLA, Per una legge organica dell'agricoltura, in Atti del secondo congresso nazionale di diritto agrario (16-19 ottobre 1938) Roma, 1939).
- (16) Camera di Commercio Industria e Agricoltura, Note par. 2
 del 20 marzo 1910, n. 121; in elenco F. HOLTENI
 col vocem in Enc. Dir.

3. - LE ISTANZE ESPRESSE DAL MONDO RURALE E LE STRUTTURE AGRARIE DEL DOPOGUERRA

La unificazione legislativa e la centralizzazione organizzativa operata negli anni ~~quaranta~~ e che rispecchia no la tendenza prevalente di ricondurre nello Stato tutte le organizzazioni operanti fuori di esso (1) non avrebbe, tuttavia, potuto essere attuata in così breve tempo, se il legislatore non avesse trovato, nello stesso mondo rurale, le spinte necessarie.

Ciò spiegherebbe come, l'opera di revisione legislativa, che iniziò nel dopoguerra, non toccò, di fatto, la sostanza della organizzazione esistente che è rimasta immutata, anche se non mancarono modifiche e innovazioni riguardanti, però, singoli casi di specie (di fatto è solo a far tempo dal 1970 che può nuovamente parlarsi - come vedremo - di riforme di struttura per il settore agricolo (2).

In altri termini, la vicenda che abbiamo sommariamente descritta nelle pagine precedenti, non può trovare una spiegazione esauriente nelle tendenze legislative del ventennio - ove si guardi storicamente la materia.

Si deve ritenere, infatti, che vi sia stato un punto di incontro tra indirizzo dominante in politica legislativa - specie negli anni trenta - e una tendenza scaturita dalla stessa società agricola (2 q)

Entrambi, combinandosi insieme, hanno dato luogo al tipo di organizzazione di cui abbiamo ora ricordato i caratteri più salienti.

Più particolarmente l'agricoltura italiana sin dal sorgere dello Stato unitario è stata dominata da spinte contrastanti che hanno avuto ogni qualvolta l'una prevaleva sull'altra una influenza determinante sulle strutture e le forme della organizzazione di vertice.

V'è una prima spinta che chiede il massimo decentramento nelle decisioni. Essa muove dalla constatazione che l'agricoltura è, per eccellenza, un settore che non si presta ad una centralizzazione delle determinazioni, quindi deve essere attuata in essa una ampia autonomia organizzativa degli enti operativi, (che assumano una struttura conforme alle esigenze locali), nei quali massima deve essere, in ogni caso, la rappresentanza delle categorie locali interessate e pure massima la autonomia finanziaria.

V'è una seconda spinta, contraria alla prima, che pretende unità di direzione e di decisione, e ampio ricorso al credito speciale.

Questo duplice ordine di spinte, non esclusivamente maturato in sede legislativa o politica (anche se in questa sede trova una codificazione), ma scaturito direttamente dal mondo rurale, comporta che quando è prevalente la prima spinta, si tende a sminuire il peso della organizzazione di ver-

tice, sino a sopprimerla del tutto (3); si attua, conseguentemente, il massimo decentramento nelle decisioni e nelle istituzioni, il tipo di ente che deve operare viene strutturato secondo modelli che attuano la massima rappresentatività delle categorie interessate a livello locale (4).

Quando prevale la seconda spinta si tende a ricostruire e, quindi, a rafforzare l'organizzazione di vertice. Si accentrano nelle mani del Ministero vari ordini di potestà, in primo luogo quella finanziaria. Si tende ad allargare la organizzazione di base del Ministero con l'assorbimento delle istituzioni esistenti.

Inoltre, quando prevale questa seconda tendenza, le istanze di decentramento presenti nel mondo rurale vengono reperate senza poi trovare un esplicito riconoscimento.

Accade, quindi, che queste esigenze si traducono, in una "presenza" dell'organo di vertice a livello locale a mezzo di propri uffici decentrati.

Le spinte contrapposte presenti nella agricoltura italiana, che ne scandiscono il ritmo, realizzando un lento moto pendolare, spiegano perchè il settore appaia pieno di contraddizioni: poichè se una è l'istanza che prevale, ciò nondimeno anche l'altra esiste.

Per concludere, è vero, dunque, che il fascismo accentua il moto pendolare verso l'accentramento. Ma non è vera - come vedremo - la reciproca. Caduto il fascismo si verifica una regressione solo episodica nella struttura accentratrice della organizzazione di vertice. Ciò sta a significare che il fascismo sfrutta una tendenza che esiste e che non combacia strettamente con quel periodo storico, nel senso che il moto pendolare verso l'accentuamento, sia pure con talune deviazioni in senso opposto ha proseguito, sino ad oggi, il suo cammino.

Si può ricollegare a motivi finanziari la causa del moto verso l'accentramento che si è verificato nel dopoguerra.

L'agricoltura, infatti, appare, ~~invece~~ nel corso degli anni, sempre più bisognosa di ausili finanziari - capaci di mettere in moto quel processo di sviluppo che il fascismo aveva impedito - che, sempre meno, possono esserle offerti a livello locale o a livello privato. Si accentua, quindi, il fenomeno del ricorso al potere centrale. ~~Il~~ solo in grado di rispondere ai crescenti bisogni del settore. Questo, se da un lato ~~accorda~~ ~~presta~~ finanziamenti richiesti, chiede in cambio contropartite miranti a realizzare, a lungo termine, un controllo più o meno penetrante sul settore.

Si crea, in tal modo, un circolo vizioso perchè, a mano a mano che aumentano le richieste economiche - queste miranti ^{al raggiungimento di} a una completa autosufficienza del settore - crescono le sovvenzioni statali, ma diminuiscono, e in alcuni casi cessano del tutto le autonomie.

§ 4 - LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE DI VERTICE DAL 1944 AL
1950.

Gli anni del dopoguerra e quelli immediatamente successivi sono anni di modificazioni delle strutture esistenti, anni nei quali il legislatore spinto da indifferibili necessità affronta il costo di alcune riforme.

In quale misura le norme organizzative si collegano a questi mutamenti? In quale misura, cioè, in quegli anni gli atti legislativi più direttamente connessi a fatti organizzativi - cioè ai poteri e ai compiti di vecchie e nuove *funz* soggettive - recepiscono queste innovazioni e costituiscono un utile punto di riferimento per chi, attraverso l'esame dei fatti organizzativi ritiene di poter avere una visione realistica del settore?

Più in generale, in quale misura e in quali tempi tecnici la struttura organizzativa del settore agricolo è in grado di recepire e di adattarsi a questi mutamenti?

La conclusione a cui si perviene attraverso l'esame del diritto positivo è che le norme organizzative - sia pure nei mutamenti istituzionali - possono restare statiche.

Mutano in quegli anni i modelli di enti che sono operativi nel settore, essi vengono inseriti nelle strutture organizzative esistenti e si trovano a dover coesistere con una tipologia di ente che appare superata.

la vicenda non è senza conseguenze. Se la struttura organizzativa rimane statica - e non si adegua ai mutamenti che, in generale, il settore richiede, e di cui, in particolare, il nuovo modello di ente ha bisogno - può accadere che il tentativo di miglioramento resti senza effetto, per la mancanza di un differente rapporto - più autonomo e più indipendente - con l'organizzazione di vertice e di base. ~~Ed~~ è quanto è accaduto nel settore agricolo. In esso vi sono oggi, almeno quattro modelli ^{operativi} di ente che coesistono: ~~tra~~ i consorzi agrari organizzazioni private con una serie di deroghe in direzione pubblica; i consorzi di bonifica, apparentemente pubblici ma sostanzialmente privati; gli enti di riforma agraria, sostanzialmente e formalmente pubblici ^{sono in via di soppressione Me. Ersi} che coesistono con i consorzi di bonifica - che si fondano sul diritto di proprietà - ma si rivolgono non più al proprietario ma all'imprenditore; vi sono, infine, gli enti di sviluppo che prenderanno al posto degli enti di riforma. Ed è questo l'unico caso in cui, attraverso la sostituzione, si sopprime qualcosa. Dal 1966 c'è l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) ente pubblico che coesiste con i consorzi agrari. Questo è, sotto il profilo degli enti operativi il quadro dell'immobilismo agricolo.

I più importanti provvedimenti a carattere organizzativo si hanno negli anni immediatamente successivi alla guerra. Si tratta di anni particolarissimi nei quali si devono affrontare e risolvere a breve scadenza i problemi più urgenti, che sorgono, inevitabilmente, in una economia distrutta; e nei quali nel contempo, si profilano, a più lungo termine, le ^{esigibilità} ricerche della ricostruzione.

Al vertice della organizzazione nel 1944 si verifica il distacco del Ministero per l'agricoltura e le foreste, della direzione generale della alimentazione divenuta prima Alto commissariato per l'alimentazione e, quindi, un vero e proprio Ministero (decr. legisl. 13 dicembre 1944 n. 410, decr. legisl. 28 dicembre 1944 n. 411, decreti legisl. luogot. 2 agosto 1945 n. 477).

Contemporaneamente si sopprime la direzione generale dei tesseramenti dei prezzi e della statistica dei generi alimentari istituita presso il Ministero per l'agricoltura

e foreste rispettivamente con legge 12 luglio 1940 n. 1096 e con r. d. 7 novembre 1941 n. 1356.

L'Alto Commissariato è incaricato di provvedere alla disciplina degli approvvigionamenti, alla distribuzione e al consumo dei prodotti nazionali, necessari per la alimentazione delle forze armate e della popolazione civile.

Costituito per far fronte alle più urgenti necessità del dopoguerra, l'organo è dotato di vasti poteri tra i quali ricorderemo quello di procedere a requisizioni, acquisti anche coattivi di prodotti alimentari esistenti.

In base al decreto del 1945 si sopprime l'Alto Commissariato per l'alimentazione: i relativi poteri e le relative incombenze sono devolute al Ministero per l'Alimentazione, sorta da esigenze contingenti, strettamente legate alla guerra. Esso consta di tre direzioni generali 1) dei servizi amministrativi per la vigilanza annonaria 2) per i generi alimentari nazionali 3) per i generi alimentari non nazionali e per l'assistenza annonaria.

~~Il decreto del 1945 sopprime l'Alto Commissariato per l'alimentazione.~~
~~Il decreto del 1945 sopprime l'Alto Commissariato per l'alimentazione.~~
 I commissari regionali dell'alimentazione mutano la loro denominazione in quella di ispettorati regionali dell'alimentazione; le sezioni provinciali dell'alimentazione passano alle dipendenze del Ministero dell'alimentazione. E' trasferito alle dipendenze dello stesso Ministero, l'ufficio controllo per il tesseramento annonario.

Poco più tardi, nel 1947, in base al decreto legis. capo prov. St. 23 dicembre 1947 n. 1665 verranno trasferite al Ministero per l'agricoltura e le foreste ratione materiae le attribuzioni, finora svolte dal Ministero per il lavoro e per la previdenza sociale, nei confronti di enti che operano nel settore della coltivazione piante erbacee, motori agricoli, propaganda agraria, cinofilia.

Ancora con riferimento alla organizzazione di vertice, nel 1948 viene ricostituito il corpo forestale dello Stato (decr. legis. 12 marzo n. 304), secondo un modello che accentra i servizi forestali nel Ministero per l'agricoltura e foreste, malgrado la innata vocazione "decentrato" e "locale" del corpo.

I servizi forestali sono esercitati al centro da una direzione generale delle foreste presso il Ministero per la agricoltura e le foreste che sostituisce il comando centrale della soppressa milizia nazionale forestale. In periferia i servizi forestali sono esercitati da ispettorati regionali, dipartimentali (o provinciali) distrettuali e (o intercomunali) da stazioni forestali. Il numero degli ispettorati è stabilito con decreto del Ministro per l'agricoltura di concerto con il Ministro per il tesoro.

Il corpo forestale cura in generale il riassetto idraulico forestale o idraulico agrario di appositi territori. (ivi compresi i bacini montani e comprensori di bonifica).

In particolare il Corpo Forestale provvede ai rimboschimenti, rinsaldamenti ed opere costruttive connesse, incoraggiamento alla selvicoltura, tutela tecnica ed economica dei boschi dei beni silvo pastorali dei comuni e degli enti pubblici. In generale il corpo provvede a tutto quanto richiesto per la difesa e l'incremento delle foreste e, in genere, dell'economia montana.

5) U.N.S.E.A., U.P.S.E.A.. ~~Impianti e magazzini~~
~~.....~~

A livello di base, vanno menzionati quei provvedimenti istitutivi di uffici che, in considerazione della materia cui attengono, gli ammassi, rivestono notevole importanza nel periodo dell'immediato dopo guerra, quando, il bisogno dei generi alimentari di prima necessità era il principale tra i molti da soddisfare.

In un primo tempo al fine di garantire il prodotto al consumatore e, in un secondo tempo, per i motivi opposti, a sostegno del prezzo del prodotto, a tutela del produttore, gli ammassi per contingente e obbligatori costituiscono in quegli anni un cospicuo *numero* di provvedimenti (3).

Il più importante di questo gruppo di provvedimenti è il decreto legisl. luogot. 26 aprile 1945 n. 367, che istituisce l'UFFICIO NAZIONALE STATISTICO ECONOMICO dell'Agricoltura e che sopprime gli enti economici dell'agricoltura e loro associazioni.

L'U.N.S.E.A., persona giuridica di diritto pubblico, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ha il compito di rilevare dati statistici ed economici interessanti la produzione agricola, con particolare riguardo ai prodotti e sottoprodotti che siano sottoposti a disciplina di ammasso e vincolo.

Si tratta, come si evince, di un organismo strettamente

collegato ai consorzi agrari cui spetta la cura e la disciplina degli ammassi.

L'Unsea può controllare le denunce di produzione agricola, organizzare le consegne dei prodotti, controllarne la consegna, assistere i produttori nell'attuazione della disciplina di ammasso e vincolo.

L'organizzazione dell'Unsea prevede che questa abbia, in ogni provincia un ufficio esecutivo denominato U.P.S.E.A. che esercita, in ogni provincia, e sotto la vigilanza dell'UNSEA e il controllo dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura le ricordate attribuzioni.

E' previsto, inoltre, che l'U.N.S.E.A. possa costituire uffici di zona (U.C.S.E.A.) alle dipendenze degli uffici provinciali, con campo di azione riferito ad uno o più comuni in rapporto all'importanza agricola dei comuni stessi.

Vi sono, infine, le sezioni Provinciali dell'Alimentazione (SEPRAL). Queste ultime sono uffici provinciali che sovrintendono alla distribuzione capillare dei generi alimentari. Al momento del tesseramento, avevano completa autonomia contabile e amministrativa, dipendevano dai prefetti che fissavano i contributi locali per lo loro mantenimento.

Viene dunque messa in piedi dal legislatore una organizzazione di tipo gerarchico che lascia agli uffici un certo margine di autonomia e che culmina, però, al vertice dell'organizzazione del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

L'autonomia è, in via principale, quella finanziaria,

difatti alle spese per il funzionamento dell'U.N.S.E.A. si provvede con fondi da prelevare sulle gestioni di ammasso in base ad aliquota da applicare sul prezzo di cessione dei prodotti soggetti all'ammasso o a vincolo.

La necessità dell'UNSEA apparve superata quando il Consiglio dei Ministri decise di provvedere per le residue operazioni di ammasso con gli ispettorati agrari provinciali e in conseguenza si decise di sopprimere l'U.N.S.E.A.

Venuta meno con gli anni la funzione di reperimento dei prodotti da ammassarsi, con il più facile reperimento degli stessi e con la modifica dell'ammasso da totale a parziale, all'U.N.S.E.A. erano restati i compiti di attività statistica (4).

Per i dati raccolti statisticamente, però, venne fatto osservare come mancasse, una "rigorosa scientificità" che potesse porli alla base di successive valutazioni di ordine economico.

Le informazioni sulla stima della quantità che si sarebbe prodotta venivano demandate, agli agricoltori che non sempre fornivano esatti dati sia per imperizia o per altri motivi (5).

Ora così stando le cose, non era più utile il mantenimento dell'organismo e, comunque ingiustificato ^{che} al suo costo provvedessero gli agricoltori (6).

L'U.N.S.E.A. - che verrà soppressa nel 1951 (art. 12 l. 22 febbraio 1951 n. 64 e l. 18 dicembre 1951 n. 1514) - è amministrata da un commissario e da un vice commissario, nominati entrambi con decreto del Ministero per l'agricoltura e le foreste. Il Ministro, inoltre, nomina uno dei membri del collegio dei re

visori dei conti che esercita un controllo su questi enti.

Il decreto in questione provvede, inoltre, come in precedenza ricordato, a sopprimere gli enti economici dell'agricoltura (Ente per la cerealicoltura, Ente per le fibre tessili, Ente economico della olivicoltura, Ente della ortofrutticoltura, Ente economico della pastorizia, Ente economico della viticoltura, Ente economico della zootecnia) e sopprimere pure l'associazione fra detti enti istituiti con la legge 18 maggio 1942 n. 566.

Per la liquidazione dei patrimoni di detti enti è previsto che si provveda a mezzo di gestione commissariale, mentre con successivo provvedimento legislativo sarà indicato se e quali dei compiti già attribuiti agli enti soppressi dovranno essere devoluti agli ispettorati per l'agricoltura.

6. - Consorzi agrari e Federaconsorzi

Di poco successivo (in data 7 maggio 1948), è il decreto che provvede all'ordinamento o, meglio, al riordinamento dei consorzi agrari e della federazione italiana dei consorzi agrari.

La Federazione nazionale dei consorzi agrari nacque come società cooperativa privata (dicembre 1892) per iniziativa privata senza alcun intervento dello Stato per coordinare e rendere più efficiente l'azione dei consorzi nati del tutto spontaneamente, per la vendita dei prodotti ~~xx~~ agricoli e per la diffusione delle migliori pratiche di coltivazione. Come si sa il fascismo obbligò i consorzi agrari di ogni provincia a fondersi in un solo consorzio provinciale

gli agricoltori non ebbero più alcuna possibilità di scegliere i dirigenti, né di influire sulle loro ^{decisioni} ~~gestioni~~ (7).

Caduto il fascismo si richiedeva da più parti il ritorno dei consorzi agrari alle vecchie strutture cooperative, ^{formal-} ~~penal-~~ mente e sostanzialmente private.

Ciò avvenne nel 1948, quando con decreto legislativo 7 maggio n. 1235, i consorzi agrari e la Federazione italiana dei consorzi agrari vengono riprivatizzati, e divengono società cooperative a responsabilità limitata. Formalmente, cioè, i con sorzi agrari tornano alla situazione quo ante.

Ai consorzi è affidato il compito di contribuire all'in cremento e al miglioramento della produzione agricola, nonché alle iniziative di carattere culturale e sociale nell'interesse degli agricoltori.

I consorzi svolgono una attività di tipo imprenditoriale. In base all'art. 35 essi sono sottoposti al regime dell'art. 2542-2545 del C.C. Il Ministero per l'agricoltura ha, inoltre, facoltà di disporre ispezioni sul funzionamento dei Consorzi agrari e della Federazione, di sospendere l'esecuzione di deliberazio-ne o atti che ritenga illegittimi di annullare, in ogni tempo, gli atti contrari alle leggi, ai regolamenti e, di concerto con il Ministero del lavoro, quelli contrari agli statuti.

Ma questa "privatizzazione" dei consorzi comportava una

serie di problemi delicati in ordine alle attività di natura pubblicistica (ad esempio ammassi) che essi continuavano a svolgere per conto dello Stato dando luogo ad un dibattito che è tuttora vivace.

Inoltre va osservato che il patrimonio dei consorzi e quello della Federconsorzi si era notevolmente accresciuto in relazione alle funzioni pubbliche che erano state a questi affidate. Accanto a tale patrimonio, gli enti economici del Ministero per l'agricoltura ora soppressi avevano sviluppato impianti di notevole *entità* per la commercializzazione e la conservazione dei prodotti agricoli; sopprimendo questi enti non si poteva distribuire questi impianti ai consorzi agrari.

A ciò si aggiunge che la ricordata costituzione della U.N.S.E.A. e della U.P.S.E.A. e successivamente dell'U.C.S.E.A., aveva raccolto intorno a sé una massa notevole di dipendenti e di interessi, che male avrebbe tollerato un ridimensionamento dei consorzi agrari - che vedevano come un loro *feudo* - nel senso di restituirli alla loro naturale struttura di società cooperativa rappresentativa di interessi locali (8).

A tutte queste considerazioni di natura organizzativa se ne aggiungeva una politica, e cioè che i partiti politici vedevano nella Federazione dei consorzi agrari non solo un centro di potere economico ma soprattutto un mezzo di indiscutibile efficacia per penetrare e convogliare in una unica direzione il voto delle masse contadine fino ad allora estraniare dal processo di politicizzazione.

Tutti questi motivi combinandosi in varie misure fecero sì che il decreto n. 1235, restituisse alla Federazione dei consorzi agrari il nome ma non la sostanza di società cooperativa privata.

E difatti, le norme prevedevano che in ciascuna provincia potesse esistere un solo Consorzio Agrario e che tutti i consorzi dovessero associarsi alla Fedeconsorsi. Ma dei collegi sindacali di tutti i consorzi e delle Fedeconsorsi fanno parte un rappresentante del Ministero per l'agricoltura, uno del Tesoro, uno di quello del lavoro. I consorzi provinciali e la Fedeconsorsi sono obbligati a comunicare tutte le deliberazioni sociali al Ministero dell'agricoltura.

In base all'art. 11 i consorzi agrari debbono scegliere i propri direttori fra gli iscritti nel ruolo dei dirigenti, al quale dovranno essere iscritti i dirigenti dei consorzi e della Fedeconsorsi. Non veniva dunque ripristinata una tipica forma in cui si manifestava la autonomia del Consorzio: la possibilità di scegliere i propri amministratori.

In base alle norme si creava in tal modo una struttura privata - sottratta a controlli di tipo pubblico - tuttavia diretta dall'alto, facente sempre capo, al vertice, al Ministero per la agricoltura.

Si diviene socio di un consorzio versando una quota cui corrispondono azioni indistintamente del valore nominale di lire 100 e di lire 50.000. E ciascun socio è iscritto nel libro dei soci per tante azioni di valore nominale da lire 100 o da lire

50.000 quante corrispondono alla somma da lui effettivamente versata - art. 5.

In base all'art. 17 nelle assemblee della Federazione dei consorzi agrari e in quelle dei consorzi ciascun socio ha diritto ad un voto indipendentemente dall'ammontare della partecipazione.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste ha facoltà di disporre ispezioni sul funzionamento dei consorzi e delle Federazioni, di sospendere l'esecuzione di deliberazioni o atti che ritenga illeciti o contrari alle finalità degli enti e al pubblico interesse, di annullare in ogni tempo gli atti contrari alle leggi, ai regolamenti e, di concerto col Ministero del lavoro, quelli contrari agli Statuti.

La Federconsorzi è una società cooperativa privata, ma si trova in una situazione tutta particolare perchè il suo statuto è stabilito per legge, quindi i soci non lo possono modificare perchè in ogni provincia esiste un solo consorzio agrario e questo è obbligato, sempre per legge ad associarsi alla Federconsorzi, perchè i direttori dei consorzi provinciali sono, per legge, scelti fra il personale della Federconsorzi; infine perchè la Federconsorzi gestisce, non come concessionaria ma come mandataria dello Stato, le importazioni, la conservazione e la distribuzione dei generi alimentari.

Oggi si può dire che anche se la Federconsorzi si fonda su una struttura cooperativa è evidente che si tratta di una particolare specie di cooperativa, perchè dati raccolti mostrano co-

me sia un organismo che agisce in una posizione di quasi monopolio; (ad esempio per quanto riguarda i fertilizzanti ha compiuto il 48 per cento delle operazioni, il 62 per cento per quanto riguarda il reddito agricolo, il 72 per cento per i foraggi e così via).

Anzi è stato affermato che la cooperazione non si è potuta sviluppare in Italia anche per la presenza della Federconsorzi che non lasciava spazio ad altri organismi. La Federconsorzi è inoltre una struttura considerevolmente sviluppata (4175 magazzini merci, 51 magazzini generali, 40 stabilimenti per la macinazione di cereali. Questo per il solo settore dei cereali⁽⁹⁾).

La Federconsorzi ha la esclusiva per la vendita delle macchine agricole prodotte dalla FIAT e incassa 1/4 di tutto ciò che l'agricoltura italiana paga al settore industriale per acquisto macchine. Perfino gli enti di Riforma per approvvigionarsi di macchine dovettero versare la loro tangente alla Federconsorzi.

Come si vede questi primi provvedimenti dell'immediato dopo guerra ricostruiscono un sistema di istituzione che è riconducibile direttamente o indirettamente al Ministero per l'agricoltura e foreste.

NOTE § 4, 5, 6

- (3) (Gli ammassi impiegano giuridicamente il modello dell'obbligo a contrattare che può nascere dalla legge e da un provvedimento amministrativo. A parte stanno gli ammassi volontari).
- (4) (A. P. Camera, 1951, Discussioni, Miceli, 25728 ss.
^{di DEPUTATI})
- (5) (Cfr. Camera dei Deputati, G. SAMPIETRO, 1951, Discussioni, 25732 - 25733).
- (6) (Il problema che si poneva conseguente all'abolizione era la sorte che sarebbe toccata agli impiegati per una parte dei quali si propose il recupero all'interno del Ministero).
- (7) (Cfr. E. ROSSI, La Federconsorzi, Milano, 1963).

(8) E. ROSSI, La Federconsorzi, cit., 11.

(9) I dati sono riferiti da MAGNO ^{di CAMERA DEI DEPUTATI} in Atti Parlamentari Camera, doc. n. 291, seduta del 31 marzo 1965, 14040 ss.

~~7 - LA RIFORMA DEL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE~~

GLI ENTI DI RIFORMA

Il fermento innovativo di quei primi anni del dopoguerra che - sia pure nella prevalenza di un modello "accentratore" affrontò il costo di alcune particolari riforme organizzative - ebbe però vita breve.

Ed anche se da molte parti si indicava come non più differibile una riorganizzazione legislativa e amministrativa del settore agricolo, che ammodernasse il sistema di leggi e di norme, e, contemporaneamente, armonizzasse le funzioni degli istituti esistenti, con il lento normalizzarsi della situazione economica del paese, prevalse la convinzione che non convenisse procedere a forti mutamenti nel campo delle istituzioni.

Si provvede a sopprimere gli U.N.S.E.A. (l. 22 febbraio 1951 n. 64). Più tardi si avrà il rientro della direzione generale dell'alimentazione nel Ministero per l'agricoltura e le foreste (l. 6 marzo 1958 n. 199).

Non si registrano mutamenti che influiscono sostanzialmente sulla organizzazione del Ministero. Il D. P. R. 10 giugno 1955 n. 987, (decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e le foreste) provvede a riorganizzare gli Uffici del Ministero a livello centrale e a livello periferico, secondo una formula organizzatoria che ripete la struttura accentratrice e di tipo gerarchico che era andata prevalendo in quegli anni.

Malgrado questa constatazione di fondo, la legislazione

di quegli anni è estremamente significativa per ^{comprensione} ~~capire~~ i ^{fenomeni, mutamenti} ~~mutamenti~~ del mondo rurale e, contemporaneamente, l'accentuarsi di alcune sue contraddizioni. Si tratta, infatti, di anni che vedono grandi mutamenti verificarsi nel settore agricolo: si moltiplicano gli interventi di aiuto che, dapprima rivolti alla proprietà, successivamente, cominciano a rivolgersi agli imprenditori, ne mutano le finalità, i vecchi confini del mondo rurale si sfaldano e se ne sostituiscono di nuovi.

Gli anni cinquanta si aprono, all'insegna della crisi agraria.

Le istanze di riforma agraria già emerse agli inizi del secolo e, di fatto, eluse da una politica legislativa incentrata quasi esclusivamente sulla bonifica, - cui secondo il legislatore, la riforma avrebbe dovuta conseguire - apparvero in quegli anni non più differibili, specie nei confronti delle regioni meridionali, dove più drammatiche erano le condizioni di vita e di lavoro (1).

E mentre da più parti si richiedeva, assieme alla riforma, una completa riorganizzazione del settore, forse proprio a causa della ^{urgenza} ~~urgenza~~ della soluzione che il problema richiedeva, si procedette con un'insolita rapidità alla istituzione di figure soggettive pubbliche, che, pur chiamate ad operare, in un contesto istituzionale del tutto inadeguato, dovevano, tuttavia, essere in grado di attuare la Riforma.

Così, l'urgenza del problema del tutto inaspettatamente portò alla introduzione di soluzioni legislative "differenziate".

In base alle norme si affinca ad un soggetto sostanzialmente privato, il consorzio di bonifica nei cui confronti vengono ancora erogati cospicui finanziamenti, ^{un soggetto sostanzialmente pubblico: ente di riforma.}

I consorzi operano, e almeno avrebbero dovuto, un intervento sulle strutture di tipo indiretto. Sono regolati da una normativa invecchiata, che risale al 1933 (r. d. 15 febbraio n. 315) che aveva avuto distorta applicazione o era rimasta del tutto inapplicata.

Malgrado ciò, nel 1947 (d. l. c. p. s. 31 dicembre n. 1744), si era tentato un rilancio di questi enti per convogliare la attività di bonifica a fini più diretti della trasformazione fondiaria. Ma anche questa opera di ripescaggio non aveva avuto effetto.

Da notare che la coesistenza di organismi di intervento di tipo pubblico e di tipo privato, costituisce un aspetto che potremmo definire caratteristico del settore agricolo. L'agricoltura italiana è stata, difatti, sempre incerta tra azione diretta dello Stato e massima autonomia lasciata ai privati. Coesistono nello stesso periodo storico, dunque, e le leggi le registrano, queste due componenti (2).

Con gli enti di riforma si tenta un intervento di tipo diretto ^{sulle strutture fondiarie} da parte dello Stato, ^{intervento} che, tra gli altri vantaggi, avrebbe dovuto garantire una maggiore celerità nella realizzazione, nei confronti di una economia agricola stragata dalla guerra e dalla disoccupazione cronica. / a tour d'altro

Da notare che, guardando al passato, l'intervento di tipo pubblico, era stato il solo ad ottenere risultati positivi nel settore.

Basti qui ricordare, proprio nei confronti della inattività dei consorzi di bonifica, le realizzazioni effettuate dall'Opera Nazionale Combattenti (3).

~~GLI ENTI DI RIFORMA AGRARIA SPERIMENTALI DELLA LORO AZIONE~~

Le figure soggettive create per ottenere la riforma agraria sono gli enti di riforma, ricalcati sul modello dell'Opera per la valorizzazione della Sila, costituite ~~per~~ ^{per} promuovere o effettuare direttamente la trasformazione fondiaria o agraria dell'altipiano silano e dei territori jonici contermini, tenendo presenti le caratteristiche silvo forestali della zona (l. 31 dicembre 1947 n. 1629).

Ancora prima degli enti di riforma si era tentato di superare alla inattività dei consorzi di bonifica, nel campo della trasformazione fondiaria, con gli enti di colonizzazione. Questi enti, sostanzialmente pubblici, avevano l'iniziativa della esecuzione di opere di irrigazione e di trasformazione fondiaria. Essi potevano sostituire i consorzi nella redazione dei piani di bonifica (qualora i consorzi non vi provvedessero) nei termini indicati dal Ministero per l'agricoltura e foreste).

L'azione degli enti di colonizzazione è aderente al prin

cipio che ha dominato la legislazione nel fascismo. E' fatta salva dove esiste la iniziativa privata. L'intervento degli enti è cioè integrativo e sostitutivo di quella: ciò crea di fatto, un legame tra la fallita azione dei consorzi e la successiva azione di riforma.

La legge 12 maggio 1950 n. 238, provvedimento per la colonizzazione dell'altipiano della Sila e dei territori jonici contermini, affidava all'Opera il compito di provvedere alla redistribuzione della proprietà terriera per ricavarne i terreni da concedersi in proprietà ai contadini, assoggettava ad espropriazione i terreni da concedersi in proprietà ai contadini, stabiliva che l'Opera potesse procedere all'acquisto di altri terreni non soggetti ad espropriazione previa autorizzazione del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

La legge 21 ottobre 1950 n. 841, per la espropriazione, bonifica, trasformazione e assegnazione dei terreni ai contadini (legge stralcio), delegava il governo ad emanare, entro sei mesi, norme per l'istituzione di enti o sezioni speciali di enti di colonizzazione o di trasformazione fondiaria, nonché dell'ente autonomo del Fluendesa, che svolgessero, in territori da determinare, le funzioni già svolte dall'Opera Sila.

In base a queste norme vennero preposti alla Riforma 8 enti. Per il Delta Padano, per la Maremma Tosco laziale, per il Fucino, per la Campania (Opera Nazionale Combattenti) per la Puglia, Lucania e Molise. Per la Calabria, per la Sardegna, per la Sicilia.

La differenza sostanziale tra l'Opera Sila e gli altri enti costituiti per la riforma agraria, stava in *questo*: mentre l'Opera decideva ^{MODULO} autorevolmente la quota da espropriare e individuava direttamente i terreni, gli altri enti provvedevano allo scorporo secondo un criterio predeterminato dalla legge, che ~~essi~~ ^{essi} erano chiamati ad applicare.

Gli enti preposti alla riforma fondiaria ricevevano un doppio ordine di finanziamenti. Un patrimonio di fondazione e finanziamenti erogati direttamente dal Ministero.

Va osservato che, allo scopo di ovviare alla rigidità delle dotazioni annuali previste dal bilancio statale e per meglio aderire alle reali ^{esigenze} ~~esigenze~~ dell'attività di riforma, gli enti vennero autorizzati a ricorrere alla contrazione di prestiti all'estero, allo sconto di annualità future di finanziamento, all'emissione di obbligazioni, limitatamente agli importi dei due esercizi finanziari successivi a quello in cui fosse effettuata l'operazione (art. 2 e 3 § 1. 9 luglio 1957, n. 600). In pratica gli enti di riforma non si sono avvalsi né del ricorso al capitale straniero, né hanno emesso obbligazioni. Essi si sono limitati a scontare, presso istituti di credito, annualità future del finanziamento statale.

Gli enti di riforma dotati di penetranti poteri che si spingevano, in applicazione della legge 21 ottobre 1950 n.841, fino alla espropriazione, alla imposizione di direttive, di obblighi di fare, vennero sottoposti alla direzione e al controllo del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

Il Ministero ^{potè ve} ~~interviene~~ ^{proponendo} i componenti dei consigli di amministrazione degli enti (uno dei membri è il rappresentante del Ministero), propone ^{la nomina del Presidente;} ^{o di ufficio} può ordinare ispezioni amministrative e verifiche di cassa; ^{il ministero lo fece,} nomina ^{uso} il dir. gen. dell'Ente ed emana ^{uso} istruzioni; può con decreto, incarica ^u il direttore generale di sostituire il Presidente, in caso di assenza o di impedimento di quest'ultimo; nomina ^u i membri del collegio sindacale; soprattutto determinare, con decreto, la somma da assegnare agli enti per il compimento dei loro compiti istituzionali. Inoltre approva ^u i programmi attraverso i quali l'ente svolge le proprie attività.

Queste le principali direttive che guidavano la azione degli enti. Quanto agli effetti, essi, come già osservato, furono di grande portata e riguardavano da un lato i confini del mondo rurale, dall'altro il soggetto della nuova politica agraria che, malgrado la stasi organizzativa, nella quale, di fatto, veniva lasciato il settore, andava lentamente delineandosi.

Quanto al primo effetto l'attuazione della Riforma comportò l'allargamento dei confini del vecchio mondo rurale. Gli enti si avvidero, infatti, che era indispensabile, nell'opera di trasformazione procedere alla costituzione di una rete di infrastrutture, che garantisse un insediamento stabile. Essi provvidero alla costruzione di case, scuole, alla viabilità, all'approvvigionamento idrico, all'assistenza tecnica ed economica, alla creazione di strutture associative.

Agli enti spettò il merito di aver compreso, e posto in

essere una azione che concepiva l'agricoltura non solo come una attività volta alla produzione di alcuni beni, ma come un momento di un più ampio ciclo di attività, che doveva essere in grado di inserire l'agricoltura in un contesto globale, cioè con riferimento all'industria, alla prosecuzione della conservazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

Quanto al secondo effetto, gli enti mutarono il soggetto della politica agraria che a seguito della loro azione, non sarà più il proprietario - come lo era e continua ad esserlo per i consorzi di bonifica -, ma l'impresa.

Prevale, dunque, e viene messo in evidenza attraverso l'azione di questi enti, l'aspetto dinamico su quello statico. L'intervento dello Stato sulle strutture agricole diviene così, intervento sulle strutture dell'impresa e insieme sulle strutture del mercato verso cui l'impresa è finalisticamente orientata (4).

In questo contesto si fondono necessariamente insieme a numerosi elementi quali il riordino della struttura fondiaria, la erogazione del credito agevolato, la qualificazione della mano d'opera, la assistenza tecnica.

Questa tendenza, che per la prima volta appare coerentemente con l'azione di riforma fondiaria, troverà poi larghissima applicazione attraverso l'azione della Cassa per il Mezzogiorno e ancor più del piano di rinascita per la Sardegna, dove, in base alle norme la sostituzione dell'imprenditore al

proprietario, significherà attribuzione al primo di poteri tradizionalmente spettanti al secondo.)

Così, nel caso si giunga all'espropriazione l'ente espropriante raggiungerà con i concessionari l'intesa assicurando agli stessi il godimento dei contributi a fondo perduto. È previsto il diritto alla proprietà delle migliorie apportate dai concessionari. È previsto che il concessionario possa presentare piani organici di trasformazione aziendale, di miglioramento e di innovazione culturale.

È, dunque, a partire dagli anni cinquanta che si apre un nuovo capitolo nei rapporti Stato-privati.

Questi rapporti fino al 1950 sia che prevalesse il principio dell'intervento indiretto (autonomia privata), sia quello dell'intervento diretto (autorità), riguardavano il potere pubblico da un lato e il privato in quanto proprietario dall'altro. Successivamente al privato proprietario succede il privato imprenditore.

Ed è per questi motivi, tra gli altri, che non va sottovalutata la azione degli enti di riforma, anche se questa azione, per motivi che non è il caso di approfondire, è di fatto, coesistita in un contesto istituzionale di tipo tradizionale che ha mantenuto in vita e che, di più ha erogato finanziamenti a organismi quali i consorzi di bonifica, organizzati secondo principi del tutto opposti, nei quali l'enfasi legislativa conduceva, e conduce tuttora, al privato in quanto proprietario.

Questa è la contraddizione di fondo del settore agricolo, che di fatto ha la funzione di rafforzare l'organo di vertice, che istituisce il nuovo, ma che riesce a modificarlo dal di dentro alterandone la iniziale funzione.

Ed è per questi motivi che l'azione degli enti di riforma va segnalata, anche se la riforma in sé, basata su modelli, quelli della piccola proprietà contadina, che di lì a poco ^{scadde} ~~veniva~~ essere superati doveva, poi, concludersi con un fallimento.

Così l'azione degli enti di riforma - pur rappresentando il fatto organizzativo di rilievo degli anni cinquanta - inserito in un contesto di tipo tradizionale, non comportò mutamenti nella organizzazione di vertice del settore.

Non poteva che essere così. La tradizione, infatti, che ha dalla sua parte la consuetudine, è, sempre, molto più salda della innovazione.

D'altronde i tempi delle spinte innovatrici - il dopo guerra, il periodo costituzionale, l'acutizzarsi della crisi agraria - che avrebbero potuto competere una riorganizzazione delle istituzioni agricole su basi (organizzative e finanziarie) più autonome, erano ormai lontani.

In altri termini, quella riorganizzazione che non fu possibile ottenere all'atto della costituzione degli enti di riforma, era improbabile che scaturisse, poi, dalla loro azione, quando, messo, comunque in moto un meccanismo di modificazione delle strutture agrarie, le esigenze riorganizzative delle istituzioni dell'agricoltura, apparivano certamente meno urgenti.

NOTE del § 4.7

- (1) C'era stato nel 1944 il decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944 n. 879 per la concessione ai contadini di terre incolte, di proprietà privata e di enti pubblici, non coltivate o insufficientemente coltivate. Nel 1948 si fece, con la costituzione della Cassa per la formazione della proprietà contadina (d. leg. 5 maggio n. 121), un altro passo verso la riforma, ^{con l'estensione} dapprima limitata all'Italia meridionale e alla Sicilia, ^{e inclusi} di cui, estesa con decreto leg. 5 maggio 1948 n. 1442, e con l'art. 5 l. 23 aprile 1949 n. 163. La Cassa, ^{in-stra-}tegi, provvede all'acquisto dei terreni, alla loro eventuale lottizzazione ed alle rivendite ai coltivatori diretti soli od associati in cooperative.
- La Cassa è amministrata da un comitato presieduto dal Ministro per l'agricoltura, composto da due rappresentanti del Ministero per l'agricoltura e da due rappresentanti del Ministero per il tesoro (uno dei quali è di diritto il direttore generale dei miglioramenti fondiari).
- Il Comitato ha ^{inoltre} ^{tra i suoi poteri} deliberato gli acquisti, la lottizzazione e la rivendita dei terreni, fissa la misura percentuale di maggiorazione dei prezzi di acquisto dei terreni agli effetti della determinazione dei prezzi di rivendita dei medesimi.
- Per l'esecuzione delle sue deliberazioni il Comitato si avvale dell'opera degli uffici centrali e periferici del Ministero per l'agricoltura e le foreste.
- Il servizio di Cassa è affidato ad istituti di credito di diritto pubblico. Il Collegio sindacale si compone di tre membri effettivi e due supplenti nominati con decreto del Ministero agricoltura e foreste di concerto con quello per il tesoro.

(2) R. PEREZ, Aspetti giuridici, cit.

(3) Cfr. E. MARCIANI, L'esperienza di riforma agraria, cit.

(4) Si veda da ultimo la relazione di G. GALLONI, in "Agricoltura e Regioni", Convegno di studi del settimanale "Politica", Firenze, 26-27 settembre 1970.

8. - TENDENZE DAL 1960 AD OGGI, IL PERDURARE DELLA CRISI
E I NUOVI SQUILIBRI.

Per motivi del tutto differenti non si addivvenne a mutamenti organizzativi nelle istituzioni agricole neppure con gli anni sessanta quando un fatto nuovo, la programmazione, e un male antico, il ristagno della economia agricola, rappresentavano le premesse, insuperabili per taluni, atte a legittimare una azione per dare un nuovo assetto alle strutture agricole di base e di vertice.

E' vero, infatti, che gli anni che vanno dal 1950 al 1960 videro attuata una somma di interventi diretti e indiretti, che non ha precedenti nella storia agraria del nostro paese; ma è anche vero che questi, non furono in grado di ottenere il superamento delle condizioni di sottosviluppo della agricoltura; anzi, con il trascorrere degli anni si era ancor più aggravato il divario tra il reddito del settore agricolo e quello di altri settori economici.

Una delle cause del perdurare e dell'aggravarsi della crisi deve essere senza dubbio ricollegata al fallimento degli scopi della riforma agraria ^{che} da un lato non riuscì a frenare l'esodo dalle campagne e dall'altro, ^{compattò}, che coloro che vi rimanevano (piccoli proprietari, mezzadri, coloni), perdurando il ristagno dell'agricoltura, fossero sempre più bisognosi di aiuti nella forma di finanziamenti, contributi, premi speciali ecc.

Questa politica degli incentivi - che assunse massime proporzioni in quegli anni - limitata e settoriale, mancò tutti gli obiettivi di risanamento che si era proposta; essa ebbe l'effetto di accrescere l'influenza del Ministero per agricoltura e le foreste che si trovò già negli anni cinquanta, ma specialmente a partire dagli anni sessanta, intitolato da una serie di atti normativi - tra i quali i due più importanti senza dubbio costituiti dalle leggi 2 giugno 1961 n. 454 e 27 ottobre 1966 n. 910 (denominati primo e secondo piano verde) - ad erogare, discrezionalmente, una ingente quantità di finanziamenti (435 miliardi in base alla legge n. 454 e 800 miliardi in base alla legge n. 910) (1). *Si*

In credito speciale erogato dal Ministero contribuiva *code*
 a rinsaldare e a dare un contenuto alla posizione di vertice, che sia pure con alcuni correttivi, aveva caratterizzato le vicende del Ministero dal momento della sua ricostituzione (1929), e che diveniva, per effetto delle leggi di aiuto, vera e propria posizione dominante (2).

D'altronde si deve considerare che a partire dagli anni cinquanta, con il superamento, cui si è in precedenza accennato della concezione della bonifica e a seguito della azione degli enti di riforma, lo Stato e per esso il Ministero, si trovò, non già a dover ^{rimproverare} ~~svincolare~~ il compimento di opere pubbliche, ma di fronte al compito di creare e sostenere imprese.

Non era quindi più sufficiente il ricorso all'associazione dei proprietari: viene in primo piano l'ausilio finan-

ziario. Prevale, però, (almeno fino al secondo piano verde), la tecnica della incentivazione non programmata, che si risolve in mera assistenza finanziaria e rafforzata - come si è detto - il ruolo dell'organismo centrale.

"E' solo con il secondo piano verde che gli incentivi tendono ad essere incardinati in un sistema di indirizzo dell'attività privata che prevede la presentazione di programmi da parte dei privati interessati ad ottenere finanziamento, e che si accentua la attività di assistenza da parte del Ministero" (3)

Questi gli effetti del piano verde nei confronti delle strutture di vertice. Quanto alle strutture organizzative di base è opportuno ricordare che prospettandosi da alcuni, nel corso dei lavori preparatori al primo piano verde, l'esigenza di modificare istituti ormai considerati superati, quali i consorzi, gli enti di colonizzazione e gli enti di riforma, vennero inseriti gli articoli 31 e 32 che dovevano spianare la via a queste riforme, per fare posto ad un tipo di ente che fosse in grado di promuovere un reale sviluppo dalla agricoltura, di sovrintendere ad indirizzare una generale attività di trasformazione delle colture, che cioè - secondo la cultura che si andava diffondendo in quegli anni -, fosse in grado di avviare un processo di valorizzazione del territorio (4).

Proprio per conseguire questa una e triplice nuova azione, che avrebbe comportato lo svuotamento dei consorzi di bonifica, l'articolo 31 del primo piano verde delegò il governo

ad emanare decreti al fine di integrare e modificare le norme vigenti in materia di consorzi di bonifica. In particolare i decreti dovevano preoccuparsi della semplificazione delle procedure, preoccuparsi della assistenza alla iniziativa privata nella procedura per il conseguimento delle provvidenze statali, assicurare con la riforma del sistema elettivo dei consorzi, una più adeguata rappresentanza degli interessi dei piccoli proprietari, determinare i poteri della p. a. nei confronti dei consorzi di bonifica.

La delega di cui all'art. 31 fu esercitata con d. p. 23 giugno 1962 n. 947 che pur modificando il sistema di votazione dei consorzi, e disciplinandone il raggruppamento di uffici, la fusione, la scissione e la soppressione, non è riuscito, di fatto, a correggere le storture nel funzionamento dei consorzi.

L'art. 32 è importante in quanto è la prima delle norme che portarono alla introduzione degli enti di sviluppo agricolo. In base all'articolo 32 si delegava il governo ad emanare decreti in materia di enti di riforma e di colonizzazione per consentire - a mezzo anche della loro regionalizzazione - un più ampio intervento nelle zone depresse da valorizzare. (5)

NOTE al § 8.

- (1) I due provvedimenti sono stati seguiti, nel 1972, dalla legge di rifinanziamento del secondo piano verde. Cfr. oltre.
- (2) Cfr. D. SERRANI, Lo Stato finanziatore, Milano, 1971.
- (3) (R. PEREZ, Aspetti, cit., 106)
- (4) Donde la conseguenza che si dovesse agire per zone omogenee suscettibili di una armonica valorizzazione.
- (5) Va ricordata la costituzione del Fondo interbancario di garanzia, per il concorso dello Stato sui prestiti, costituito per coprire i rischi derivanti dalla concessione di mutui ai fini di miglioramenti fondiari e per la formazione della piccola proprietà contadina.
 La trasformazione del Fondo di rotazione di cui alla legge del 1952 (n. 949) in Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione agricola. Per i finanziamenti alla meccanizzazione si verificherà una tendenza induttiva nel 1971.
 I poteri conferiti alla A.S.F.D. per il rimboschimento (e relativa costituzione di un Fondo Forestale nazionale), che promuove la costituzione di nuovi boschi e la ricostituzione e il miglioramento di quelli esistenti.

g.
 § 4. - L'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

Gli anni che vanno dal sessanta al settanta devono essere ricordati perchè schiudono la porte ad una politica in qualche modo unitaria, attraverso l'inserimento dell'agricoltura nel processo generale di programmazione economica, perchè preparano un evento di indiscusso rilievo: l'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario.

Nell'arco di tempo che corre tra l'uno e l'altro evento si verificano due fatti organizzativi sui quali merita soffermarsi: la costituzione dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo e - come accennato - la trasformazione degli enti di riforma in enti di sviluppo in base all'articolo 32 del primo piano verde.

L'A.I.M.A. viene costituita presso il Ministero per la agricoltura e le foreste, con legge 13 maggio 1966 n. 303, in ottemperanza ad un regolamento CEE (1). Essa ha personalità giuridica e bilancio autonomo.

I compiti di intervento affidati all'AIMA riguardarono in un primo tempo il solo mercato dei cereali e vennero estesi, successivamente, ad altri prodotti. Ad eccezione di quelli per i quali tali compiti spettassero cioè ad altri enti ed organismi pubblici.

E' il caso dell'ente nazionale risi. L'ente ha, difatti, una caratterizzazione simile all'AIMA. E' un organismo che svolge funzioni di intervento sul mercato, ma che ha un mercato che non è limitato ne in senso quantitativo che in senso temporale.

Anche per l'AIMA, v'è la cura del legislatore di evitare la costruzione di un pesante organismo burocratico. Quanto alla attività operativa, l'AIMA è strettamente commessa, non già ad uno stato di urgente necessità, ma alla costante attuazione delle direttive della C.E.E.

Quest'ultima stabilisce i prezzi indicativi che sono quelli che il produttore deve poter realizzare. Sulla base del prezzo indicativo della zona maggiormente deficitaria viene determinato il così detto prezzo di soglia o prezzo di entrata

del prodotto corrispondente al prezzo indicativo. Il prezzo di soglia condiziona automaticamente l'importazione nel senso che non potrà entrare prodotto ad un prezzo inferiore a quello interno.

In questo contesto e in ossequio alle direttive comunitarie, l'azione dell'AIMA riguarda la raccolta dei prodotti e il pagamento delle differenze di prezzi. Inizialmente si trattava solo di cereali ma successive leggi hanno esteso i compiti dell'AIMA ai settori: caseario, dell'olio, del tabacco, ecc. mentre la somma prevista per il funzionamento restava fissa nella misura di 600 milioni per anno.

In base al d. p. 22 maggio 1967, si affidano all'AIMA i compiti di intervento del mercato, previsti dai regolamenti consuntivi per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

In base al d. l. 27 giugno 1967 n. 461, l'AIMA, a sensi delle norme consuntive provvede a corrispondere per il grano duro nazionale prodotto nel 1967 una integrazione per quintale. Il relativo onere graverà sul fondo di protezione per gli interventi nel settore agricolo in applicazione delle norme consuntive (istituito con decreto legge 9 novembre 1966 n. 912 convertito in legge 23 dicembre 1966 n. 1143).

L'AIMA in base al citato decreto legge n. 461 può avvalersi di ispettorati compartimentali e provinciali dell'alimentazione e può essere autorizzata dal Ministero per l'agricoltura e le foreste ad avvalersi anche di altri uffici periferici e di enti di sviluppo.

In base al d. n. 4 luglio 1957 l'ADMA è autorizzata a servirsi di Enti di sviluppo per portare a compimento la sua azione di intervento.
 propri

L'ADMA nasce con una particolare connotazione: l'essere creata in funzione antifederconsorzi e l'essere strutturata senza servizi propri. La ragione di questa limitazione era quella di evitare - come ricordato - l'eccessivo appesantimento dell'ente. Di qui l'obbligo, sancito dalle norme, di servirsi della organizzazione esistente.

L'ADMA viene costituita in quanto non si riteneva ammissibile che a provvedere agli interventi nel mercato agricolo, fosse un organismo non di Stato e così l'obbligo di istituire l'organismo di Stato si impose. C'è, anzi, da osservare che anche se l'A.I.M.A. fu costituita nel 1966, già dal 1964 l'intervento nel mercato dei cereali non era più affidato alla Federconsorzi, bensì al Ministero per l'agricoltura e le foreste. Questo divenne organismo di intervento attraverso la direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli.

L'ente è dotato di bilancio autonomo.

La struttura a bilancio autonomo era necessaria per non ancorare il bilancio della azienda al bilancio dello Stato. Difatti non si conoscono mai prima i bilanci dell'ADMA che improvvisamente può essere indotta a emborni di miliardi in vari settori. Il bilancio dell'As. è un bilancio che va modificato continuamente. Anzi l'attività svolta sin qui dall'ADMA mostra la necessità di accentuare questo carattere di autonomia della

azienda proprio per rendere l'intervento dell'organismo efficace (5).

Sotto il profilo dei rapporti con la organizzazione di vertice si è costituita una azienda autonoma che ne è parzialmente staccata; dotata di bilancio e di personalità giuridica propri. Il presidente dell'Azienda è, però, in base all'articolo 5 della legge istitutiva, il Ministero per l'agricoltura e le foreste.

Tuttavia la presidenza si è fatta sentire sotto un profilo giuridico formale ma non ha avuto capacità di inventiva, di disposizione, di decisione che invece, nei primi anni di vita, avrebbe potuto giovare all'ente.

Va osservato che, inizialmente, alcuni interventi dovevano essere decisi a diversi livelli: Ministero agricoltura, Ministero del Tesoro, i quali avevano il potere - dovere di di chiarare se esistevano oppure no le esigenze di intervento. Conseguentemente, per seguire questo tipo di procedura, l'AIMA si trovava in difficoltà e arrivava sempre in ritardo.

Indubbiamente, il nuovo sistema che sta adottando la CEE, elimina questi inconvenienti, poiché le direttive non mutano più tanto di frequente. Si conoscono i settori di intervento, si conoscono i prezzi, si conoscono i meccanismi che impongono di intervenire. Inoltre il rapporto ~~più~~ CEE e AIMA si è fatto più diretto.

L'AIMA in base alla legge istitutiva è solo un ufficio centrale, è stata autorizzata ad avvalersi di organi periferici che essa non ha. E' divenuta, in pratica, nel corso degli

anni, un organismo che non risponde più ai compiti affidati.

E' stata autorizzata dalle leggi - alla integrazione del prezzo - un compito che non le è istituzionalmente proprio.

In breve, il sistema instaurato con la legge del 1966 prevedeva che l'azienda, per gli interventi che ^{richiedevano} riguardavano l'acquisto, la commercializzazione, la conservazione dei prodotti ~~e delle organizzazioni esistenti~~, si servisse di cooperative, consorzi o loro organizzazioni, altri operatori riconosciuti idonei, iscritti in appositi albi tenuti presso l'Azienda e che i servizi venissero affidati a mezzo dell'asta pubblica (nei casi indicati dal regolamento dei servizi), mediante licitazione privata o qualora ricorressero eccezionali circostanze o ambedue fossero state infruttuose, mediante trattativa privata.

Il pratica, però, l'ADMA ha derogato al sistema dell'asta pubblica. La deroga, anzi, è stata la regola. Difatti, assuntori iscritti all'Albo non ve ne erano e si è ricorsi alla trattativa privata. Nato come concessionario di pubblici servizi, la cui gestione doveva essere controllata dall'ADMA l'assuntore tende oggi a mutare il proprio ruolo, a qualificarsi come un mandatario o un operatore che agisca per conto dell'ADMA.

La individuazione degli assuntori ha costituito il problema di fondo nei primi anni di funzionamento dell'ADMA, pochissimi essendo gli organismi esistenti nel settore agricolo, aventi mezzi, strutture e capacità tali, da poter assumere un servizio per conto dell'ADMA. Basti pensare che quando l'Azienda stipula un contratto, i rischi sono sempre a carico del contraente.

te, cioè dell'assuntore. È così accaduto che l'ADMA, nata in funzione antifederconsorzi, si è vista costretta a servirsene, spesso, proprio della organizzazione consortile per lo espletamento dei suoi propri compiti (6).

Questa vicenda si è aggravata anche a causa dei finanziamenti irrisori che la legge istitutiva prevedeva (600 milioni per anno). Infatti non sempre l'azienda era in grado di rifondere, con celerità gli organismi che anticipavano somme, per cui sempre più limitate apparivano le possibilità di servirsi di organismi diversi dalla Federconsorzi. Con la conseguenza che quest'ultima ha potuto fissare i prezzi in condizione di quasi monopolio.

Nel corso degli anni i rapporti ADMA-Federconsorzi sono diventati sempre più difficili anche perché l'ADMA ha tentato iniziative alternative alla Federconsorzi ed è stata, negli ultimi tempi, in grado di rivolgersi ad organismi che le garantivano gli stessi servizi ad un prezzo inferiore (7).

Oggi si può affermare che gli anni hanno in parte mutato la operatività dell'azienda per il volume di affari assunti dall'ADMA, 500-600 miliardi per anno, sia perché sono apparsi nel corso del funzionamento, con estrema chiarezza i limiti delle prescrizioni normative. Questi limiti affiorati a livello di conoscenza riguardano il sistema dell'iscrizione all'albo degli assuntori (la politica degli assuntori è divenuta oggi, la parte dominante dell'attività dell'ADMA); e la necessità di una organizzazione periferica anche se non è apparsa indispen-

sabile attribuire all'ADMA, strutture organizzative proprie.

Ciò che è emerso in questi pochi anni di funzionamento è che l'ADMA è stata fortemente condizionata dalla scarsità dei finanziamenti - tipica evenienza a ben pensare - degli enti operativi del settore ^{pubblico} che vengono costituiti con funzioni assai ampie e con finanziamenti del tutto inadeguati.

A queste manchevolezze si è cercato, oggi, di ottemperare con la legge 31 marzo 1971 n. 144 per il rifinanziamento dell'ADMA.

La legge prevede che ^{gli} i'azienda possono essere affidati con d. p. r. compiti derivanti dalla applicazione di norme ^{comunitarie} comunitarie, fatta eccezione per le competenze attribuite ad appositi enti ed organismi pubblici.

E' prevista, inoltre, la costituzione di una apposita sezione finanziaria.

E' prevista anche la soppressione del fondo di rotazione istituito con l'art. 49 del decreto-legge 9 novembre 1966, n. 912, secondo le dotazioni e i decreti comunque di pertinenza del fondo sono attribuiti alla gestione finanziaria dell'Azienda.

La disciplina dettata dalla legge lascia inalterate le modalità di intervento, ma dota l'Azienda di un nuovo strumento che, sotto l'aspetto finanziario, rappresenta uno snellimento per le procedure operative e, assicura la tempestività pienerra finanziaria dell'Azienda. Si tratta di una gestione finanziaria mediante anticipazioni della Banca d'Italia autorizzate dal Ministero del Tesoro, basata sul principio del bi-

lancio di cassa mentre il bilancio di competenza dell'Asianda, così come previsto dalla legge istitutiva, continua a sussistere solo per la parte concernente il funzionamento.

Per lo svolgimento dei compiti di gestione affidatili, l'ADMA, si può avvalere di ispettorati compartimentali e provinciali dell'agricoltura, dell'alimentazione, nonché, eventualmente, degli enti di sviluppo. *

Non appena la legge è entrata in vigore ^{nuova} l'ADMA ha presentato il primo programma previsionale di spesa diretto alla integrazione dei prezzi e alla raccolta di prodotti. Entro il mese di maggio l'ADMA poteva contare su un primo acconto, 95 miliardi di lire, con tali fondi è stato possibile imprimere, per la prima volta, un ritmo sostenuto ai pagamenti (8).

10

8. a) - GLI ENTI DI SVILUPPO

L'esperienza sul funzionamento dell'ADMA ha rivelato che la direzione dall'organo di vertice non sempre è efficace.

Per gli enti di sviluppo essa ha costituito un elemento frenante. Difatti, l'insufficienza di fondi e la carenza di direzione politica, hanno paralizzato i primi anni di vita degli enti di sviluppo di cui ora ci dobbiamo occupare.

Gli enti di sviluppo nascono dalla trasformazione dei vecchi enti di riforma che avevano ormai cessata la loro attività. Essi nascono con grandi ambizioni. Costituiscono la alternativa pubblica dei vecchi consorzi di bonifica. Costituiscono

un nuovo modo di ^{opinione} concepire l'intervento pubblico nel settore. Sono organi di programmazione, ciò che in sostanza significa che sono strutture agricole che inseriscono l'agricoltura in un contesto economico non esclusivamente agricolo.

Tuttavia, la successiva normativa, nello specificare le funzioni degli enti ha posto dei freni alla loro funzionalità, sottoponendoli ad un progressivo penetrante accentramento nelle mani del Ministero per l'agricoltura e le foreste che, ^o sulla base di una normativa scarsamente organica, controlla non solo le attività degli enti nel suo complesso ma anche i singoli atti in cui questa si esplica, ponendo un freno alla loro attività. *qz au*

In base alle norme il Ministero non si limita ad emanare direttive, ma propone i componenti del Consiglio di amministrazione di ciascun ente, approva le delibere del Consiglio concernente la delega a comitati esecutivi di compiti determinati; propone la nomina dell'presidente degli enti; nomina i componenti del collegio sindacale (che trasmette semestralmente al Ministero, una relazione sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria dell'ente); nomina il direttore generale dell'ente, approva i bilanci.

Un secondo, efficacissimo modo di controllo sugli enti è stata la meccanica dei finanziamenti.

Di fatto gli enti non sono stati posti in grado di funzionare. Si pensa che i fondi previsti dalla legge n. 910

dal 1966 (18,9 miliardi per il 1964, 35,5 miliardi per il 1965, 36 miliardi dal 1966 al 1969), sono stati stanziati, con procedura non conforme alla legge, anche sui fondi degli esercizi successivi, cosicchè tutti o quasi gli enti di sviluppo non sono stati in grado di fare fronte alle spese correnti per il 1969 neppure al fine limitato del pagamento di stipendi, oneri e assegni fissi per loro natura comprimibili solo mediante riduzione del personale e conseguente limitazione delle attività istituzionali.

A suo tempo la Corte dei Conti sottolineò l'esigenza che gli enti fossero in grado di ^{coordinare} ~~consegnare~~ la propria organizzazione ai mezzi finanziari e che perciò il Ministero dell'agricoltura comunicasse tempestivamente a ciascuno di questi enti l'importo delle assegnazioni disposte sul bilancio statale, che il loro bilancio preventivo ^{fosse} ~~sia~~ approvato prima che ~~abbia~~ ^{si} ~~inizi~~ ^{l'} ~~l'~~ ^{esercizio} cui si riferisce e che amministratori e sindaci ^{fossero} ~~siano~~ direttamente responsabili per le spese effettuate oltre le disponibilità finanziarie dell'ente (9).

Nel corso degli anni sessanta si è assistito al progressivo scadimento dell'autonomia di questi enti che sono diventati di fatto, veri e propri uffici periferici del Ministero.

Gli enti di sviluppo nati sui vecchi di riforma per aggiungere ai vecchi compiti, nuove e rilevanti funzioni, hanno perso ogni autonomia. Di più, malgrado nel corso degli anni la formula intervento pubblico a mezzo di ente pubblico, fosse stata la sola a dare risultati apprezzabili, essi non sono stati in grado di funzionare.

^{eli}
 Così enti, sorti su un'ampia piattaforma di autonomia, strutturati come sostitutivi dei consorzi, sono divenuti, nel corso degli anni, integrativi dei secondi. Si ripete con puntualità la vicenda del "dualismo" degli enti preposti al settore cioè della pluralità di enti aventi funzioni simili.

Viceversa, è quanto mai attuale la questione sull'assorbimento delle funzioni dei consorzi di bonifica da parte degli enti di sviluppo. Numerose sono le analogie tra i due enti. Entrambi sono dotati di una propria personalità giuridica, non si trovano in alcun rapporto gerarchico rispetto all'amministrazione, sono amministrazioni pubbliche con il compito di realizzare obiettivi di miglioramento delle strutture e di sviluppo della economia*. Inoltre, gli enti di sviluppo come i consorzi saranno sottoposti alla vigilanza da parte degli organismi regionali, ma mentre i consorzi, per la loro inerzia, e per la loro struttura, appaiono oggi del tutto inadeguati a risolvere i problemi dell'agricoltura, incapaci - come richiede oggi la politica di programmazione - di inserire i problemi che si riferiscono al risanamento agricolo in un contesto che vada al di là di una visione strettamente agricola dei problemi, riferibile ai soli comprensori di bonifica - sicché dove non esistono comprensori, e dove non è possibile costituirli, non si avrebbe alcun processo di risanamento - gli enti di sviluppo, soggetti di programmazione, ad ambito territoriale regionale, ^{o infraregionale} con una individuazione dei problemi in un generale processo di sviluppo, sarebbero in grado di collegare i problemi del risanamento agricolo col processo di industrializzazione e di crea-

zione di infrastrutture.

La Corte dei Conti ha osservato che è necessario rendere più efficiente e razionale l'assetto in essere, ^{risparmiando} risparmiando le attribuzioni degli enti, al fine di meglio distribuire la loro competenza per materia e per territorio (10).

Da un lato la situazione finanziaria, dall'altro la mancanza di direttive del Ministero, pure previste dalla legge, ha fatto sì che gli enti non svolgessero la propria azione prevista sotto le forme di piani di valorizzazione e piani ^{rurali} rurali, per i quali la legge di rifinanziamento del secondo piano verde ha previsto la spesa di 11 miliardi.

Inoltre, non si è ancora provveduto ad una completa regionalizzazione degli enti, per la quale occorre anche una nuova ristrutturazione territoriale. Si pensi che nel Lazio, ad esempio, operano due enti similari, Ente Maremma (ente di sviluppo in Toscana e Lazio) e la vecchia Opera Nazionale Combattenti. Nel Veneto vi è l'Ente delta padano (ente di sviluppo) ma vi opera anche l'ente per le tre Venezie.

Nel 1970, con il d. legge 26 ottobre 1970 n. 745 convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, provvedimenti straordinari per la ripresa economica sono state dettate norme per il rifinanziamento degli enti.

In base all'articolo 50 gli enti possono essere autorizzati a contrarre mutui, con oneri di ammortamento a carico dello Stato a partire dal 1971, per un importo complessivo di 22 miliardi.

Inoltre, con l'articolo 49 è stata autorizzata la spesa di 40 miliardi per il 1970 e il 1971 per la concessione dei contributi di cui all'art. 6 della legge n. 901 del 1965 e sono state prorogate, fino al 31 dicembre 1974 le agevolazioni di natura fiscale.

Vi è poi, la legge 12 febbraio 1971 n. 1 che ha convertito in legge il decreto legislativo 18 dicembre 1970, n. 1012 che autorizza gli enti di sviluppo ad estendere l'assistenza economica-finanziaria anche in favore delle associazioni dei produttori iscritte nell'apposito elenco nazionale per le operazioni di ritiro del prodotto dal mercato nell'ambito di tutto il territorio delle regioni in cui operano gli enti. Essi divengono così operatori economici ~~per cento~~ dell'AIMA.

Va ricordata a questo punto l'opinione che attribuisce anche alla pletorica organizzazione degli enti il mancato loro funzionamento. I consigli di amministrazione ~~essi~~ ^{potrebbero} essere composti anche di 40 membri. Ciò è stato fatto osservare dalla Corte dei Conti, andrebbe a scapito della funzionalità degli enti (11).

Ma a questo proposito occorre osservare come rappresentanza e partecipazione siano richieste ricorrenti nel settore agricolo e, anzi, insieme alle esigenze di decentramento, ricordate in apertura, costituisce ^{no} uno dei ~~temi~~ ^{temi} centrali della ^{richieste} ~~agricoltura~~ ^{ricordi} (12).

Recentemente è stata presentata alla Camera una proposta di legge, per il finanziamento degli enti di sviluppo, al fine

particolare di assicurare il normale funzionamento degli enti per il 1972, e consentire ad essi, di reperire i mezzi finanziari per il 1973 (13).

Infatti al 31 dicembre 1969 le passività degli enti ammontavano a 22 miliardi. Per la loro copertura (con legge 18 dicembre 1970 n. 1034), fu autorizzata la contrazione di mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato. Con la stessa legge fu autorizzata una spesa per il funzionamento degli enti di lire 40 miliardi per ciascuno degli esercizi 1970 e 1971. Gli enti, pertanto, sono rimasti privi di finanziamenti dall'ultimo quadrimestre del 1969 fino al dicembre del 1970. Per far fronte alle spese di funzionamento fu, quindi, necessario il ricorso alle anticipazioni bancarie con conseguenti oneri passivi.

A decorrere dal 1972 resta a carico del Ministero per la agricoltura e foreste il finanziamento degli enti a carattere interregionale e dell'EFTAS, mentre dal 1 aprile 1972 al fabbisogno degli enti a carattere regionale provvedono le Regioni.

Secondo i presentatori delle proposte di legge al Parlamento il fabbisogno degli enti a carattere interregionale è di 47 miliardi, quello degli enti a carattere regionale, limitatamente al primo trimestre è di lire 6 miliardi.

Ci si aspetta molto, oggi, dalla regionalizzazione degli enti perchè la loro struttura e, soprattutto, la loro funzione fanno - almeno sulla carta - soggetti regionali di programmazione economica (14).

NOTE ai §§. 9 e 10

(1) (Si tratta del regolamento n. 19 del 4 aprile 1962 in g. u. Comunità europee 20 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione della riorganizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali).

(5) (Di ciò è stato tenuto conto nella elaborazione della legge 31 marzo 1971 n. 1447. cfr. oltre).

- (6) (Pericolo, per la verità, che fu fatto presente anche nel corso delle discussioni parlamentari, le cooperative non sembrando idonee a concorrere alle aste in posizione competitiva con i consorzi agrari. Cfr. Senato della Repubblica, Relazione, Doc. n. 1144-A del 21 aprile 1965, 3; e Camera dei Deputati, Commissione XI, (Agricoltura e Foreste), 26 maggio 1964, 140 ss.

Anzi, secondo alcuni deputati, l'AIMA, formalmente nata in contrapposizione alla Federconsorzi, costituiva uno strumento per il potenziamento della Federconsorzi. E in linea con queste osservazioni mentre si discuteva il d.d.l. governativo sulla istituzione dell'AIMA, venne presentata una proposta di legge ad iniziativa del gruppo democristiano, che prevedeva lo scioglimento della Federconsorzi attraverso il distacco dei consorzi provinciali e attraverso la costituzione, in luogo dell'AIMA, di un Ente Nazionale per le Gestioni pubbliche che doveva prendere una parte delle attrezzature della Federconsorzi e che al centro doveva svolgere una funzione di intervento sul Mercato. Non si poneva il problema di una nuova organizzazione, cioè, perché, in fondo, ci si avvaleva sempre della organizzazione esistente.

Cfr. Camera dei Deputati, doc. n. 1293, del 24 aprile 1964; e Camera dei Deputati d. n. 1293-A - 853 bis A - 275 - bis A, del 24 aprile 1964).

- (7) Le notizie qui riportate sono contenute in un documento di prossima pubblicazione - contenente quesiti dell'ISPE, e relative risposte del direttore dell'AIMA, sulla funzionalità delle strutture organizzative dell'AIMA - che ho potuto consultare per gentile concessione dell'ISPE.

- (8) (In definitiva, nel corso delle attività si sono verificati tre mutamenti di rilievo nell'AIMA. E' mutato il rapporto con la C B B; è mutato il rapporto con la Federconsorzi; è mutato il rapporto con l'assuntore).

- (9) (CORTE DEI CONTI, Relazione, 1966-1967, doc. IV, n. 57,
p. 48 e 50).
- (10) (CORTE DEI CONTI, Relazione, doc. XV, n. 57, 1968-1969
p. 9 ss.)
- (11) (CORTE DEI CONTI, Relazione, Doc. XV, n. 57, 1968-1969.
Cfr. le osservazioni di G. DELL'ANGELO, Enti di sviluppo
anno zero
- (12) (Cfr. U. PESCE, L'agricoltura nella prospettiva nazionale
le da "Il Popolo" del 30 settembre 1970).
- (13) Camera dei Deputati, n. 640, Documenti, 2 agosto 1972,
E ss.).
- (14) In base alle funzioni attribuite gli enti sotto la direzione del Ministero per l'agricoltura e le foreste compiono, tra l'altro, studi per la valorizzazione delle zone di intervento, assistono e coadiuvano le singole aziende nell'opera di trasformazione fondiaria, promuovono la costituzione di imprese a carattere cooperativo, svolgono attività di assistenza tecnica, economica e sociale, provvedono alla ricomposizione fondiaria, manovrano gli incentivi, promuovono iniziative dirette ad agevolare la concessione del credito di esercizio, favoriscono l'organizzazione per il collocamento della produzione in Italia e all'Estero, e utilizzano le risorse naturali a fini turistici.

11
 § 17. - LA POLITICA DI FINANZIAMENTO DELLE REGIONI

Il noto pendolare verso l'accentramento che malgrado la presenza di talune istanze contrarie ha dominato per circa quaranta anni la agricoltura italiana, sembra interrompersi e volgersi verso il polo opposto a partire dal 1970, quando l'entrata in funzione delle Regioni e il progressivo inserimento dell'agricoltura nel MEC, di nuovo, ripropongono una revisione sostanziale delle strutture agricole, dovendosi da un lato rispettare le esigenze di autonomia e di decentramento, fissate dalla Costituzione e, d'altra parte, rappresentare adeguatamente lo Stato in sede di comunità Europea.

Il primo atto per la costituzione sulle Regioni a statuto ordinario si ha con la legge 16 maggio 1970 n. 281, sul finanziamento degli organi regionali.

Come è noto la legge 1970, fissa principi molto importanti. A noi qui interessa in particolare ricordare che la legge svincola la potestà legislativa regionale dalla legge cornice stabilendo che le Regioni potranno esercitare quella potestà "comunque dopo un biennio dalla entrata in vigore della presente legge" e operando così per le Regioni la possibilità di lediferare anche al di fuori delle leggi cornice. (art. 17 comma V).

In materia di trasferimento di funzioni, la legge n. 281 stabilisce che i decreti di delegati di trasferimento delle funzioni statali (e non solo amministrative) alle Regioni,

avvenga "per settori organici di natura" e si effettui mediante il trasferimento degli uffici periferici dallo Stato.

Se a ciò si aggiunge che la legge del 1970 n. 281 aveva individuato i principi fondamentali cui le Regioni dovevano attenersi "quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie e quali si desumono dalle leggi vigenti", si può concludere che la legge aveva posto alcune importanti premesse per la attuazione di una spinta decentratrice.

Critiche si erano appuntate sulla legge in ordine ai finanziamenti da quella previsti.

La legge finanziaria aveva predisposto, infatti, un meccanismo di finanziamenti regionali basati su tributi propri e, principalmente, su quote di tributi erariali e su conferimenti statali. Le quote venivano ripartite secondo criteri obiettivi, fissati dalla legge. Nei conferimenti v'era una certa discrezionalità, essendo commisurati ai piani di sviluppo regionali.

La scarsità delle risorse finanziarie regionali ha, tuttavia, riportato la strada a interventi settoriali che sono in netto contrasto con l'abbandono della politica di pianificazione settoriale accolta dagli statuti e se si giustifica solo in quanto ha potuto consentire un rapido e necessario rifinanziamento dell'agricoltura (†).

In tal modo, però, si offriva al centro il più penetrante mezzo di direzione e strumentalizzazione degli enti regio-

nali. A questo punto le Regioni hanno pensato ad alcuni "correttivi".

L'adozione di correttivi riguarda, nella specie, una normativa, anche regionale, sui tempi di erogazione, al fine di rispettare i tempi che ciascuna regione voglia porre nella utilizzazione dei fondi.

Un ulteriore correttivo attiene al criterio di riparto. Se il piano di utilizzo non deve apparire come mero strumento ricettivo di decisioni prese al centro, esso deve poter anche fornire qualche indicazione sullo stesso riparto.

A questo proposito è bene rilevare che mentre le varie proposte indicano, per il 1972, come criteri di riparto quelli dell'articolo 8 della legge finanziaria, cioè riparto in base alla popolazione, le regioni hanno proposto un correttivo rappresentato dalla assunzione, come criterio di riparto, della popolazione occupata in agricoltura.

Accanto ai problemi del trasferimento (di funzioni e di finanziamento) dallo Stato alle Regioni, un gruppo di regioni, per risolvere il problema del finanziamento di interventi pubblici in agricoltura ha presentato una proposta di legge da inoltrare, ~~per l'approvazione~~ al Parlamento nazionale. Partendo dalla premessa che, nell'ultimo decennio, lo Stato aveva provveduto a finanziare gli interventi pubblici in agricoltura non solo con i fondi stanziati sul bilancio del Ministero agricoltura e foreste, ma soprattutto con leggi speciali quali il primo e il secondo piano verde e, per il 1971, la ricordata legge 4 agosto 1971 n. 592, in misura pari a 300 miliardi

per anno, la proposta di legge prevede a favore delle Regioni un contributo pari a lire 300 miliardi all'anno quali contributo aggiuntivo pluriennale da assegnare alle Regioni per interventi in agricoltura, da utilizzare con apposita legge regionale.

Con l'articolo 2 della proposta si propone che la ripartizione del contributo (300 milioni), avvenga tra le Regioni a statuto ordinario nei modi fissati dall'art. 8 della legge 16 maggio 1970 n. 281, ma con riferimento alla proporzione diretta della popolazione attiva nel settore agricolo in ciascuna regione. Con ciò si favoriscono le regioni più povere quelle che sono, cioè, meno industrializzate.

In base all'articolo 3 si domanda ad una commissione paritetica tra Governo e Regioni su indicazioni programmatiche del C.I.P.E. la indicazione della ripartizione del contributo per gli anni finanziari successivi.

Va osservato che malgrado la introduzione dei ricordati correttivi i primi atti della legislazione regionale sono stati deludenti.

Sul piano della normativa statutaria le Regioni non sono state in grado di volgere a proprio favore alcuni spunti che la legge n. 281 recentemente offriva loro. Esse sono cadute nelle maglie della genericità "della scarsa inventività di una classe dirigente locale" che raccoglieva qua e là la cultura diffusa di quegli anni (2).

Essi di conseguenza contengono più principi che norme.

Al contrario i decreti delegati di trasferimento hanno acquistato un carattere che non dovevano possedere. Da atti normativi tecnici operanti il trasferimento delle funzioni nei modi e nelle forme stabilite dalla legge di attuazione della Regione essi sono divenuti atti normativi a carattere "statutario",⁽³⁾ ponendo problemi di armonizzazione sia con gli stessi Statuti e ancor più con l'articolo 117 della Costituzione.

LE COMUNITA' MONTANE

§12. a) ~~LA NUOVA LEGGE PER LA MONTAGNA~~

Una riforma "minore" rispetto a quella nazionale ma attuata nello stesso periodo e, certamente, per molti aspetti innovativa è quella contenuta nella nuova legge per la montagna (l. 3 dicembre 1971, n. 1102).

La nuova legge sulla montagna sostituisce la visione settoriale - non ultima tra le cause dell'aggravamento della economia montana - con una visione e una azione globali da affidarsi ad un nuovo ente: la Comunità montana.

La Comunità montana, soggetto attivo di programmazione, elabora un piano zonale (cioè un piano di sviluppo economico e sociale) che rappresenta lo specchio delle varie esigenze riferite ad una porzione del territorio.

In breve il sistema creato è il seguente. La regione, con legge regionale, d'intesa con i comuni interessati divide i territori montani in zone omogenee, in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale. In ogni zona sono-

genea si costituisce tra i comuni che in essa ricadono, la Comunità montana, che sulla base di indicazioni contenute in leggi regionali; formula il proprio statuto; regola la composizione dei propri organi; disciplina i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio; prepara piani zonali e programmi annuali (che saranno approvati dalla Regione) (art. 4).

Va osservato che con la locuzione piani zonali il legislatore ha voluto intendere un piano assai diverso da quello avente lo stesso nome elaborato dagli enti di sviluppo. Il procedimento per la elaborazione del piano zonale della Comunità montana si divide in una fase conoscitiva e in una fase deliberativa. Concorrono a formare la prima fase: a) un esame conoscitivo della realtà della zona; b) la valutazione degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale e intercomunale; c) la valutazione del piano di bonifica montana qualora vi sia. Concorrono nella seconda fase, quella cioè deliberativa, le previsioni sulle concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi; b) la indicazione del tipo, la localizzazione e il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse della zona e la misura degli incentivi. Come si vede il processo della decisione per la pianificazione dello sviluppo corre dal basso verso l'alto, parte, cioè, dalla comunità per arrivare alla regione. Alla comunità montana spetta anche in base alle norme il compito di redigere piani urbanistici in

armonia con le linee di programmazione e con le norme urbanistiche. Di questi piani si dovrà tenere conto nella redazione dei piani generali di bonifica, dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione che i comuni sono tenuti ad adottare. E' stabilito, inoltre, che nell'espletamento dei propri fini istituzionali le comunità possono delegare ad altri enti, le realizzazioni attinenti alle loro specifiche funzioni.

Le norme non dicono di più sulla struttura della comunità, ciò significa che spetterà alle singole regioni dare alle comunità la configurazione più opportuna a seconda delle differenti esigenze regionali (3).

NOTE al § 7, 11 e 12

(1) La vicenda della conversione in legge del decreto presenta caratteristiche particolari.

Come è noto con la cessazione del secondo piano verde si era venuto a creare un vuoto legislativo, e un vuoto finanziario conseguente alla mancata sottoscrizione per il 1970 delle cartelle fondiaria della cassa per le opere pubbliche, con le quali si doveva finanziare anche l'ultimo anno del piano. (La sottoscrizione poi avvenne con ritardo a metà del 1971).

SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta antimeridiana del 30 luglio 1971, ROSSI DORIA 26754 ss.

D'altronde l'entrata in funzione delle Regioni a quel tempo il decreto delegato non era ancora stato approvato né tantomeno, confermato dalla Corte costituzionale - faceva cadere le condizioni politiche per la emendazione di un terzo piano quinquennale. Ne mancavano, d'altronde, anche i fondi.

Restava aperta la via per rifinanziare per un anno il 1971 il piano verde II per intero (con il c.d. Ponte verde) per non violare, poi, quelle che allora giustamente si ritenevano condizionamenti di parti verso il centro, competenze esclusiva delle Regioni.

Ma la approvazione del "Ponte verde" si presentava lunga e laboriosa. Si emanò, pertanto il decreto legge del luglio 1971 che sarebbe uno "stralcio" della legge di rifinanziamento di tutte le attività agricole. Si stralciò, cioè, dal provvedimento, la parte capace a produrre più rapidamente i propri effetti, il quale decreto prevedeva la spesa complessiva di 50 miliardi, ripartiti come sopra ricordato.

A questo punto l'intera vicenda legislativa si complica. Ci si rese conto che con la modesta spesa di 50 miliardi non si sarebbe colmato alcun vuoto finanziario nel corso della conversione in legge del decreto dalla Camera dei Deputati si tentò radicalmente la sostanza del decreto che diventò alla fine con la unificazione di una serie di altre proposte di legge, grosso modo una legge di rifinanziamento al secondo piano verde.

In sostanza le modifiche hanno riguardato: l'iscrizione nel decreto delle disposizioni dell'originario disegno di legge di cui il decreto rappresentava lo stralcio, inoltre, poichè erano state presentate nel frattempo altre proposte di legge, anche le disposizioni in esse previste sono state inserite nel decreto all'atto della sua conversione.

Ne è venuta fuori una ^{070. 000. 200. n.} ~~norma~~ totalmente diversa. Essa non solo prosegue per un anno il II piano verde, ma prevede dei mutamenti anche nel settore della mezzadria, tenta di rettificare gli inconvenienti cui avrebbe dato luogo la legge 11 febbraio 1971 n. 11 relativo all'affitto dei fondi rustici, nei confronti dei piccoli e piccolissimi proprietari, materia non recepita in precedenza dal piano di sviluppo agricolo.

Vi è cioè una norma in cui si assoggettano a proroga legale i contratti di tipo mezzadrile instaurati in data posteriore alla entrata in vigore della legge 15 settembre 1967, n. 756: è stata inserita nella stessa norma una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 32 della l. 11 febbraio 1971, n. 11.

Così il decreto che doveva finanziare solo sei articoli del piano verde, divenuto legge li rifinanzia tutti per un totale di 160 miliardi. Vanno aggiunti a questa cifra 30 miliardi per dare avvio alla promozione delle vendite e alla educazione alimentare.

(Le cifre sono di ROSSI DORIA, Senato della Repubblica, nit. 26.755).

piano di sviluppo agricolo
 Contenuto e mutamenti rispetto al precedente indirizzo. *invece*
 Diminuzione per il settore della meccanizzazione e aumento per gli enti di sviluppo (al fine di consentire la elaborazione dei piani di valorizzazione e piani zonali)
 (Secondo ROSSI DORIA, Senato, nit. 26.756; le aziende sovraccariche di macchine e, d'altra parte nella prospettiva della ristrutturazione aziendale, gran parte della meccanizzazione doveva essere ripensata.)

Gli investimenti a favore delle aziende sono diminuiti dal 53 al 50 per cento. Sono aumentati in percentuale, ma non in cifre, gli investimenti a favore degli impianti coopera-

tivi e di trasformazione. Stazionari gli investimenti in infrastrutturali, diminuiti gli investimenti pubblici di servizi.

Il credito di conduzione è stato portato a 12 miliardi dei quali 6 miliardi a favore di cooperative.

Aumentato (da 1000 a 1400 milioni) il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sui mutui straordinari a favore di cooperative.

Si ripete cioè la *vecchia lulla* dei finanziamenti a tutto e a tutti; sono previsti anche risanamenti delle passività dei consorzi, la politica che, peraltro, sembrava superata, degli statuti regionali, della pianificazione di settore. Un elemento positivo è la dotazione di 11 mila milioni per clienti di sviluppo per la realizzazione di piani di valorizzazione e piani zonal ex art. 38 m. 2 ottobre 1966 n. 901.

Secondo il relatore il piano zonale non può essere che la parte agricola del piano comprensoriale e deve essere intesa non cioè come una ennesima iniziativa di studio, ma, soprattutto come un nuovo modo dell'intervento pubblico, nel campo dello sviluppo economico e sociale.

La somma non è stata data direttamente allo Stato per renderla immediatamente spendibile. Ciò nonostante le Regioni dovranno trasmettere al Ministero i progetti con il concorso finanziario del FEOGA, e dovranno essere consultate per tutte quelle opere (impianti di interesse pubblico, completamento e ripristino di opere pubbliche di bonifica, realizzazione di piani razionali e di piani di valorizzazione agraria), che hanno riferimento alla politica del territorio.

(2) (Cfr. Undici decreti prefettizi sulle Regioni, in *Politica del Diritto*, n. 1 del 1972.

(3) *IDEM*.

(3) Cfr. C. DESIDERI, La nuova legge per la montagna, in R. A. d. p. n.1 del 1972, 415 ss.

Nel 1969 era stato presentato un d.d.l. n. 1675 (del lavoro) (Provvedimenti per la valorizzazione della montagna) e una proposta di legge (Bianco, Gallani ed altri), Norme per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane. Nel 1971 venne presentata (dal Lonea, Vecchietti ed altri, una proposta di legge (Norme per lo sviluppo democratico dell'economia montana (n. 1176). La discussione sulle due proposte e sul d.d.l. venne effettuata congiuntamente. Già nel corso delle discussioni parlamentari si sottolineò l'esigenza che la nuova comunità montana fosse l'organo base della programmazione economica (Cfr. LIZZERO, Camera dei Deputati, doc. n. 442, seduta del 22 aprile 1971, 27901.

I consorzi dei bacini imbriferi hanno estinto una certa quantità di danaro pubblico. Ma questi denari sono stati utilizzati per arginare falle in industrie che non davano alcuna garanzia (Cfr. BORTOT, Camera dei Deputati, n. 444, 27 aprile 1971, 24 ss.)

Si denunciò che nel testo del disegno di legge, apparissero come una delle componenti in tema della Comunità montana e dei consorzi dei bacini imbriferi, quei consorzi di bonifica montana, mentre poi venivano ignorate, totalmente alcune organizzazioni come quella contadina e cooperativistiche.

Venne sottolineato che quelle leggi, che si vogliono tenere in vita i consorzi di bonifica montana e perfino collegarli alle nuove comunità, diventa assolutamente necessario provarli dei poteri pubblicistici e trasformare in organi volontari di tipo privatistico. La difesa del suolo resta esclusa da parte dello Stato.

Stanziameti insufficienti. La legge si disse non prevedeva stanziamenti adeguati.

13
 § 8. - IL DECRETO DI TRASFERIMENTO

Il discorso sulla futura organizzazione regionale dell'agricoltura appare oggi dominato dal decreto del presidente della Repubblica n. 11 del 14 gennaio 1972 sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne, dei relativi personali ed uffici.

Il decreto ha seguito un sistema sostanzialmente contrario, sia alla indicazione della legge finanziaria sia, soprattutto contrario alle norme costituzionali e alla VIII disposizione transitoria.

E' accaduto, infatti, che dopo aver trasferito l'intera materia (art. 1, comma primo), con il pretesto della specificazione, il decreto ha ritagliato una serie di materie - vedremo ora le più importanti - per le quali resta competente lo Stato.

Con la conseguenza principale, tra le altre, che le materie stralciate giustificano il mantenimento, quasi per intero delle attuali strutture di vertice.

Sul decreto in generale si può osservare sono trasferite le sole funzioni amministrative, mentre la Costituzione parla di funzioni statali. Restano cioè fuori tutte le funzioni statali non amministrative (attività normative, attività di partecipazione alla formulazione dell'indirizzo politico ecc.). Sembra poi, che il decreto più che del trasferimento si sia preoccupato della salvaguardia delle funzioni, trasferendo alle Regioni pezzi di materie "il cui comando complessivo resta alla

fine nelle mani dello Stato" (1).

In primo luogo è da segnalare all'attenzione l'articolo 2 del decreto che ^{richiede} "trasferibili" alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato sugli enti di sviluppo. E questa decisione sembra grave se si pensa che gli enti di sviluppo sono o dovranno trasformarsi in enti regionali.

In base all'articolo 4 resta ferma la competenza degli organi statali in ordine ad un folto gruppo di materie. Le più importanti sono: ricerca e sperimentazione scientifica. Si tratta di materie inizialmente "coordinate in un insieme di enti in gran parte di carattere locale" che solo successivamente ha subito un accentramento nella organizzazione dello Stato (2).

Sono state, difatti, create organizzazioni di settore a carattere nazionale con finanziamenti assicurati che hanno assorbito i primitivi enti locali. Questi enti del settore, per la enologia, per la viticoltura, per la bachicoltura, sono, in quanto organismi di settore, a carattere nazionale: per questo restano allo Stato, alle Regioni non sono offerte concrete possibilità operative pur trattandosi di materia che può avere più di un risvolto "locale".

Suscita perplessità anche la lettera d) dell'art. 4 che prevede la competenza amministrativa dello Stato in materia di esportazione e importazione di bestiame d'allevamento e di pro-

duzione, piante e semi di provenienza estera, commercio internazionale di prodotti agricoli e zootecnici, rilascio di certificati fitopatologici per il commercio con l'estero e simili. Qui lo Stato si attribuisce funzioni di amministrazione attiva, dove la legge di delegazione riserverebbe allo stato solo funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Vi è poi la materia della classificazione e declassificazione di territori e comprensori di bonifica generale e montana, determinazione di bacini montani o zone depresse quando cadono nel territorio di due o più regioni, Il decreto, in materia, dice che se ci sono delle aree a cavallo tra due o più regioni la competenza diventa statale, e poichè vi sono numerose regioni i cui territori meritano una disciplina conforme per identità geofisiche, ecco che si verificherebbe la elusione della competenza regionale in una materia regionale per così dire "tipica" (3).

Da notare che, in base al sistema predisposto, lo Stato potrebbe acquisire una funzione di arbitro in eventuali contrasti tra Regione che non gli competerebbe e norme della Costituzione che prevede il ricorso alla Corte Costituzionale e non agli organi di vertice (nel caso Ministero per l'agricoltura).

V'è poi da menzionare la materia del credito agrario che resta riservata allo Stato con competenza sugli istituti che lo esercitano e sui limiti massimi dei tassi praticabili. Questa disposizione va letta insieme a quella dell'art. 1 (let

tera m), che lascia alle Regioni i rapporti con gli istituti di credito.

Ora è stato osservato che mettere insieme queste due disposizioni non è agevole, perchè un intervento per "agevolare l'accesso al credito agrario" potrebbe essere quello di istituire fondi di rotazione in modo da creare un credito agevolato. Ma allora non sarebbe chiara la dizione limiti massimi dei tassi praticabili che restano allo Stato, perchè lo Stato non fissa i tassi massimi, fissa tassi ufficiali e ogni singolo istituto vi apporta delle variazioni (4).

Da notare, inoltre, che il credito agrario ha sempre avuto una sua particolare fisionomia, non potendosi certamente immaginare una politica agraria locale che si attui senza poter manovrare lo strumento creditizio.

In base all'articolo 11, il corpo forestale che è impiegato nell'ambito delle singole regioni per l'esercizio delle funzioni trasferite, rimane allo Stato per quanto riguarda la inquadramento e il reclutamento. Sono stati trasferiti alle Regioni gli uffici periferici del Ministero per l'agricoltura e le foreste: a) ispettorati agrari compartimentali; b) ispettorati provinciali dell'agricoltura e relativi uffici agricoli di zona; c) ispettorati regionali delle foreste; d) ispettorati ripartimentali delle foreste e relativi uffici distrettuali delle foreste.

Ci si può domandare perchè il reclutamento del personale resti allo Stato. Posto che svolgera da Regione a Regione,

mansioni diverse secondo le necessità, non si vede perchè il reclutamento debba essere centralizzato nelle mani dello Stato che ne resta di fatto il padrone.

V'è poi la materia degli interventi per la conservazione del suolo e per la protezione della natura che resta allo Stato. Si sa che, oggi, per la conservazione del suolo manca una delimitazione legislativa e che, la conservazione del suolo può giustificare qualsiasi tipo di intervento, sotto la specie di una legislazione non determinata nè determinabile, nei confronti della quale, però, vasti strati della popolazione sono sensibili.

In questa materia è difficile esprimere un giudizio anche perchè lo Stato non si è fino ad oggi preoccupato della materia e per il futuro può verificarsi che una Regione se ne occupi meglio o che non se ne occupi affatto.

La materia dei contratti agrari pure riservata allo Stato è tipicamente nazionale (art. 5) con la espressione: sicurezza degli impianti e condizioni di lavoro.

Si sa che la materia contrattuale è uno dei pochi mezzi per modificare, rapidamente, strutture e rapporti. Si pensi a quanto è accaduto in fase di attuazione del piano di rinascita in Sardegna, dove attraverso "intese" si è modificato il regime contrattuale esistente.

Anche gli usi civici restano allo Stato limitatamente alle attività ^{quasi} ~~limitate~~ tradizionali ed a quelle amministrative non comprese nell'art. 1 ultimo comma.

In base all'art. 1, ultimo comma, sono trasferiti alle

Regioni le seguenti funzioni assicurative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica domande e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico.

Ora come è stato osservato "se c'è una materia veramente differenziata nel nostro territorio, è quella degli usi civici: difatti, come già dice, ormai addirittura la giurisprudenza della corte di cassazione, ci sono usi civici che hanno la stessa denominazione e che hanno funzioni completamente diverse (5). Qui invece si tende a fare degli usi civici un corpo solo come se si trattasse di istituti identici e senza rendersi conto che, molte volte quelli che si vogliono conservare sono mezzi per svolgere attività speculativa.

In conclusione, in base al decreto delegato sembra si debba allontanare nel tempo la riorganizzazione del Ministero. La attuale situazione giustifica inevitabilmente il mantenimento del Ministero per l'agricoltura e le foreste, specie a seguito della sentenza della Corte Costituzionale (n. 14 del 1972) che ha respinto in toto i ricorsi delle Regioni in tema di legittimità costituzionale del decreto. (6)

Ma vi sono conseguenze ben più gravi perchè il decreto concepisce le Regioni come organismi esecutivi dello Stato; per cui non resta che aspettare qualche tempo e vedere di qui a qualche anno - in che modo le Regioni hanno legiferato.

NOTE al § 8.

- (1) (Cfr. Stralci decreti prefettizi sulle Regioni, cit.: Politica del diritto, n. 1 del 1972, 15 ss.)
- (2) M.S. GIANNINI, L'organizzazione della Ricerca scientifica, in R. t.d.p., n. 1 1966; Idem, Un giudizio sul decreto in Agricoltura e Regioni, 1972. Cfr. in argomento il d.p.r. 13 novembre 1967, n. 1318.
- (3) (Qui in sostanza il decreto delegato ha seguito la strada di dare la competenza alla Regione in base all'art. 1 (lettera b) e di ritoglierla in base all'art. 4, lettera f).
- (4) (P. BENVENUTI, Tavola Rotonda su Il trasferimento dell'Agricoltura alle Regioni, in Agricoltura e Regioni, n. 4, 1972).
- (5) M.S. GIANNINI, Intervento alla tavola rotonda, cit.
- (6) Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria sostenendo che la struttura del decreto delegato con l'indicazione semplificativa delle materie e submaterie trasferite e tassative di quelle escluse, sarebbe in contrasto con la ratio della legge di delegazione che parla di trasferimenti "per settori organici". Vi sarebbe perciò indirettamente contrasto con l'art. 76 della Costituzione, non essendosi attenuto il Governo alle direttive fissate nella legge delegata. Il sistema previsto dall'art. 17 era quello del trasferimento alle Regioni dell'intera materia senza distinzione di submaterie. Le Regioni invece si sono trovate per di più dinanzi ad una organizzazione destinata a restare per lungo tempo immutata. La spartizione in luogo del trasferimento - operata dal decreto delegato, sarebbe, inoltre, ovviamente, in contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In sede di ricorso costituzionale è stato impugnato il contenuto del già ricordato art. 4 per intero, e, inoltre l'art. 10 (disciplina transitoria dei provvedimenti amministrativi che implicano spese). Questo articolo sarebbe in contrasto con l'art. 119 (II comma) della Costituzione. Non avrebbe senso attribuire alle Regioni tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali se per queste stesse spese si prevede una riserva, sia pure temporanea, a favore dello Stato.

Non ultima tra le varie censure va ricordata quella promossa dalla Lombardia che impugna gli artt. da 15 a 19 nella parte in cui NON prevedono che il trasferimento degli uffici e del personale avvenga contestualmente al trasferimento delle funzioni. Per di più queste norme porrebbero principi non essenziali all'ordinamento del pubblico impiego con invasione di competenza regionale nella materia relativa all'ordinamento degli uffici e al trattamento economico del personale.

In via transitoria, lo Stato ha avuto, in base al decreto delegato, affidata ogni competenza agli enti pubblici in agricoltura a carattere nazionale o pluriregionale. Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno fatto rilevare che il rinvio, a tempo indeterminato del riordinamento che avrebbe dovuto regionalizzare gli enti pubblici in agricoltura, costituirebbe inadempimento della delega di cui all'art. 17 secondo cui si sarebbe dovuto, entro un biennio) adottare ogni specie di provvedimento necessario o ad investire le Regioni della pienezza delle loro funzioni.

~~16~~ 16

Prof. Avv. Alberto PREDIERI

"Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità Europee"

3593

1. E' certamente difficile in questo momento riuscire preliminarmente a trovare l'approccio giusto per indagare la definizione del ruolo o, se vogliamo, la posizione delle Regioni per ciò che attiene ai loro poteri, sia nei confronti dello Stato sia nei confronti delle Comunità Europee. Dobbiamo fare due constatazioni iniziali. La prima è che bisogna partire da un parametro, e il parametro non può non essere - almeno per me - se non quello delle norme costituzionali. Ma, viste le norme costituzionali, dobbiamo constatare i divari notevoli che si sono venuti a creare, 30 o 25 anni dopo la Costituzione, fra la realtà effettiva e le norme. E questi divari, fra la normazione costituzionale e i presupposti stessi della normazione comunitaria, sono soprattutto evidenti per quanto attiene alla funzione delle Regioni.

E' chiaro che con questa premessa non intendo minimamente entrare nel campo delle discussioni della costituzionalità o non costituzionalità di taluni procedimenti attuati vi del Trattato di Roma nell'ordinamento italiano. Questo è un problema che dobbiamo considerare nella realtà effettuale sorpassato, mentre invece dobbiamo tenere conto di quella che è l'effettività del sistema comunitario rilevabile concretamente.

2. La seconda, che merita di essere sottolineata, è che il divario esistente - perchè costituisce la chiave della comprensione di una serie di fenomeni contro cui si scontra la realtà operativa regionale di tutti i giorni - tra il ruolo delle Regioni nel sistema del 1948 e il ruolo attuale al momento dell'instaurazione dell'ordinamento regionale. Essa costituisce la sola, grande, vera riforma che l'ordinamen

to costituzionale portava, in attesa delle riforme sociali, sperate ed eventuali.

Per una serie di ragioni che tutti conosciamo, questo ordinamento regionale per venti anni non è stato minimamente attuato. E' stato attuato parzialmente, per le Regioni a Statuto speciale, ma le Regioni a Statuto speciale si trovavano in una condizione - e non potevano non essere - marginale rispetto ad un sistema accentrato cosicché il loro ruolo era del tutto particolare e sotto un certo profilo deviate rispetto al meccanismo di riforma dell'apparato dello Stato.

il mutamento del sistema amministrativo

Le Regioni, previste nella Costituzione del 1948, si sono trovate di fronte ad un apparato statale che in questi 20 anni era profondamente cambiato. Molte volte si fanno delle ironie in Italia sulla mancata riforma dello Stato e dell'Amministrazione, sulla permanenza di un Ministero che dovrebbe riformare l'Amministrazione e che non è in grado di procedere a questa riforma. Ma nella realtà la riforma, secondo un certo disegno, buono o non buono, (non sta a me dirlo), è andata avanti, correlata a certi mutamenti di struttura sociale ed economica, al mutamento dell'industrializzazione del Paese e, nell'interno dell'industrializzazione, al cambiamento delle industrie traenti, ed è andato avanti parallelamente a quei mutamenti che si sono verificati sull'altro versante, cioè quelli del settore comunitario.

Ad un sistema amministrativo come era previsto dalla Costituzione, organizzato su un decentramento regionale, si è sostituito un altro sistema profondamente anti-regionale, da due punti di vista: da un lato, quello degli accentra

a)

menti di carattere governativo o tecnico-burocatico. Per esempio, posso ricordare il fenomeno, per entrare nel campo della agricoltura, dell'accentramento degli enti di ricerca e di sperimentazione a vario titolo. Dall'altro, il secondo aspetto che può essere forse più interessante, sotto il profilo che ci interessa, è quello dell'antiregionalismo sotto forma di decentramento. Il sistema dell'apparato italiano si è frantumato - in questo rispondendo alla logica pluralistica della Costituzione - in una serie di subsistemi. Un subsistema di imprese pubbliche, un subsistema di enti strumentali, che hanno una loro logica decentrata e che adempiono a funzioni profonde di decentramento del vecchio apparato, in concorrenza con quello che avrebbero dovuto fare le Regioni e che non hanno fatto.

1 sottosistemi amministrativi

2. Questi nuovi sottosistemi sono oggi bene evidenzia-
ti e hanno cominciato ad evidenziarsi a partire dagli anni
'50 - '52. Essi hanno degli indicatori precisi. Ne cito due
a) soli: il primo è il sistema delle spoglie (spoils-system secon-
do la terminologia americana), o secondo certe terminologie
italiane, il sistema del sotto-governo.

L'Amministrazione cioè è organizzata non con il cri-
terio dei concorsi o delle meritocrazie autoriproducentesi o
autogestentesi, ma viceversa con il criterio della colonizza-
zione da parte del sistema politico. Questo sistema viene ac-
cettato normalmente e può presentare, accanto a certi aspet-
ti negativi, certi altri positivi di svecchiamento di una bu-
rocrazia ossificata.

Questo fenomeno, sul fronte dell'incrocio dei pote-
ri con le Regioni porta alla conseguenza che un certo tipo
di classe politica o dirigente (in senso ampio), locale, vie-
ne coinvolta da questo movimento che passa per le imprese
pubbliche, o attraverso alcune imprese di credito (pensiamo
alle reti delle Casse di Risparmio) e via dicendo.

b) Il secondo indicatore sensibile è la scomparsa, ov-
vero il naufragio, del significato politico del bilancio del
lo Stato. Ormai il bilancio è frantumato in una serie di fon-
di di dotazione o, viceversa, attraverso una provvista di
mezzi finanziari ad imprese che poi ricorrono ad un mercato
finanziario, finisce col non avere più quel certo significato.
Questi due mutamenti nel sistema producono tutta una serie
di conseguenze e interrelazioni che si rilevano dal cambia-
mento del ruolo del sistema dei partiti, che si frantumano in

La degenerazione
dei partiti

correnti, connesse con certi centri dei subsistemi amministrativi, e si collegano ad un meccanismo di gruppi di interessi, che diventa un vero e proprio subsistema rappresentativo.

Tutto questo porta ad una serie di altri fenomeni (che tutti conosciamo): un Parlamento che produce legghine in continuazione, cioè delle risposte a domande di settore e una economia che viene pesantemente gestita dallo Stato attraverso un sistema di incentivazione che, dall'industria, passa all'agricoltura, a partire dagli anni '60, da quando cioè l'ottica del sostegno agricolo passa dal meccanismo vecchio della politica al nuovo meccanismo dell'impresa.

Tutto questo sistema ha delle apparenti disfunzioni: tutti ironizzano sulle legghine che fa il Parlamento. Ma nella realtà questa disfunzione è funzionale, perchè le legghine consentono a un certo momento l'inchiodamento del sistema rappresentativo in una cogestione di frangia che porta ad un tipo di amministrativazione dell'attività parlamentare, e di conseguenze al rifiuto delle grandi scelte. Quando le scelte non vengono fatte nelle istituzioni, o in quelle istituzioni presentate e predisposte dall'ordinamento costituzionale, le grandi scelte vengono fatte ugualmente ma "fuori" degli organi costituzionali. Se non pianifica lo Stato, ci sarà sempre chi pianifica.

3. In questo spostamento di poteri al di fuori del quadro istituzionale troviamo la cerniera che unisce il risvolto interno, sul quale mi sono soffermato sinora, con quello comunitario. E' chiaro che il problema del trasferimento delle scelte da organi istituzionali ad organi non istituzionali all'interno è diverso ma, sotto certi aspetti, analogo a quello del trasferimento ad organi comunitari. Questo trasferimento in forza dei trattati comunitari ha una profonda interferenza con i poteri regionali perchè il trattato non tiene conto delle realtà regionali. Vediamo meglio in che senso non ne tiene conto. In parte, l'art. 189 rinvia a quello che è l'ordinamento degli Stati; in parte non rinvia, ma supera l'ordinamento regionale perchè basta pensare alla differenza fra il regolamento e la direttiva. Il regolamento supera l'esistenza di una possibilità di poteri normativi regionali; la direttiva viceversa non la supera. Quello che urta nella logica del regolamento e della Comunità, con la logica dei poteri regionali così come sono previsti dalla Costituzione, è la coincidenza nelle dimensioni orizzontali. L'area dell'agricoltura, di cui parla l'art. 117 della Costituzione, è l'area di cui parla l'art. 38 del Trattato CEE. Probabilmente l'art. 38 investe un'area anche maggiore di quanto non investa l'art. 117. Ma soprattutto non tiene conto delle dimensioni verticali. Il sistema legislativo italiano si organizza nelle materie dell'art. 117 Cost. non più come una normazione unitaria ma con blocchi legislativi: cioè esiste un livello superiore che viene affidato alla legislazione di principio statale, mentre il livello inferiore viene affidato alla legislazione di dettaglio regionale.

Questa distinzione è sconosciuta all'ordinamento co

il parallelo
con il
sistema
comunitario

ma non
lo dice
per nessuno
della Costituzione

munitario in quanto il regolamento può entrare tanto nella legislazione di principio quanto nella legislazione di dettaglio operando, quindi, un trasferimento di competenze dalla Regione agli organi comunitari.

Anche l'ordinamento comunitario conosce, da parte sua, una dialettica fra direttiva e regolamento. Il regolamento può essere paragonato, tout court, alla legge ordinaria; la legge che quindi può abbracciare qualsivoglia campo in quella determinata materia e dettare qualsiasi prescrizione. La direttiva, viceversa, si avvicina sotto certi aspetti alla "legge-cornice" o alla "legge-quadro" in quanto determina certi fini o certi risultati - (senza entrare nelle polemiche di interpretazione che sono state fatte in sede dottrinale su questi punti da molti autori) - e affida la scelta dei mezzi all'organo destinatario della direttiva. E' chiaro che, fino a quando la direttiva si pone in questo campo, possiamo vedere che nella sostanza, se la direttiva è una direttiva configurabile come norma-cornice o come legge-quadro, si è sostituito al livello statale il livello comunitario. La Regione resta ferma nelle sue posizioni. Invece quando entra in funzione il regolamento, le cose cambiano: la Regione è "espropriata" di quelle che sono le sue funzioni secondo l'art. 117 Cost.

Nella realtà la situazione è ancora più complessa perchè è evidente che quando c'è una "espropriazione" per così dire, da parte del livello superiore, non è indifferente per la Regione, allo stato attuale, che il legislatore sia lo Stato o sia la Comunità.

E' evidente la necessità di assicurare quei canali formali od informali, per cui possa esserci quella stessa partecipazione delle Regioni che nel sistema costituzionale è prevista, e che ci sarebbe dovuta essere, secondo la Costituzione, molto di più con un Senato a base regionale, alla produzione di quelle stesse norme di principio che costituiscono il vincolo o il limite per le Regioni nella esplicazione della loro attività legislativa.

Ma bisogna anche aggiungere che molte volte nella prassi comunitaria la direttiva è diventata direttiva di dettaglio. Quindi in molti casi, (sia in materia agricola sia in materia non agricola - per es. nel caso delle direttive in materia di diritto di stabilimento -) la direttiva ha in vaso anche il livello inferiore, vale a dire quello di dettaglio, cioè quello tipicamente regionale. Pur tuttavia restano sempre dei grossi spazi, che l'art. 189 da un lato e una certa interpretazione autorevolmente affacciata dal Presidente Lagorio per ciò che attiene agli artt. 93-94 possono consentire, per la partecipazione delle Regioni.

4. Bisogna sottolineare però quello che è avvenuto nel 1972 su questi spazi. E' stata operata una feroce riduzione anti-regionalistica, con il decreto di trasferimento delle competenze dallo stato alle Regioni in materia di agricoltura, (decreto del Presidente della Repubblica n° 11 del 1972). Questo decreto porta nell'art. 4, tre lettere: la a), la b), la m) che stabiliscono che i poteri in materia di garanzia del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari residuano allo Stato. Evidentemente su questo non c'è assolutamente nulla da dire; ma in materia di attuazione e applicazione dei regolamenti, delle direttive e degli atti comunitari il problema è diverso. Qui arriviamo, in campo non più legislativo ma amministrativo, alla vanificazione delle altre competenze in materia regionale perchè è chiaro che nei poteri comunitari, per la politica dei prezzi, per la politica di sostegno e per la politica delle strutture, rientra tutto.

E' recentissima la discussione alla Corte Costituzionale - tanto per citarne una - della questione sollevata dalla Regione Umbra in sede di conflitto di attribuzione, contro lo Stato che rivendicava la vigilanza e il controllo sui Consorzi Agrari, enti per i quali la vigilanza dovrebbe passare alle Regioni, in quanto i Consorzi potrebbero diventare - e non lo sono - strumento della politica dei prezzi comunitari e quindi come tali rientrano nelle materie di cui all'art. 4 per le quali è stabilita una piena competenza dello Stato.

E' chiaro che questa competenza, che è stata assunta dai poteri centrali e che in una delle meno felici sentenze della Corte Costituzionale è stata dichiarata costituzionalmente legittima, non riguarda semplicemente la competenza o

*Comunità - come
EU - internazionale*

la garanzia del rispetto degli obblighi internazionali. Su questo punto a prima vista non ci sarebbero molti rilievi da fare. I rilievi invece ci sono. Innanzi tutto è da considerare che la garanzia del rispetto degli atti e delle norme comunitarie da parte delle Regioni è già affidata alla Corte Costituzionale la quale l'ha esercitata con enorme larghezza: in due sentenze, la 13 del 1962 e la 120 del 1969, è intervenuta per dichiarare l'illegittimità di due leggi siciliane che non avevano tenuto conto del regime dell'articolo 93 che impone anche alle Regioni la comunicazione di qualsiasi progetto di aiuti alle Comunità.

Fa nascere un certo scetticismo questa funzione di super-garante delle norme comunitarie che assume l'apparato centrale italiano; che è innegabilmente lo stesso che ha collezionato le peggiori definizioni in sede comunitaria proprio per le sue inadempienze alle norme comunitarie, l'apparato a cui è stato rimproverato, anche recentemente nell'autorevole sede di sentenze della Corte di Giustizia, di aver disapplicato normative in materia di latte in maniera tale per cui, se tutti gli Stati della Comunità Europea si fossero comportati come si è comportato l'apparato centrale dello Stato italiano, la Comunità Europea sarebbe già da tempo inabissata.

5. Qui però non si tratta semplicemente di garanzie di un potere centrale che esige di applicare i regolamenti, cioè quelle norme di dettaglio che il regolamento può introdurre e si arriva così al super-dettaglio, cioè all'amministrazione, giorno per giorno, nel settore agricolo. Il filtro amministrativo diventa altrettanto grave per quanto riguarda l'applicazione della direttiva, che doveva essere, secondo la logica delle cose, regionalizzata perchè indipendentemente dalle strutture regionali, cioè dalle competenze delle regioni previste dall'art. 117 Cost., ci sono le Regioni nella loro territorialità fisico-agricola di cui parla il Trattato di Roma.

E' vero che, in parte, le competenze dello Stato sono parzialmente delegate alle Regioni per ciò che attiene alla formazione dei programmi regionali: ma in realtà questa delega si limita a trasferire quelle funzioni istruttorie che una volta avevano, e dovevano avere, secondo la legge del 1969, gli Enti di Sviluppo.

Quindi, in realtà, tutto viene mantenuto agli organi centrali. In questa pan-centralizzazione il legislatore delegato si è dimenticato - naturalmente si fa per dire perchè non se ne è dimenticato affatto - dell'art. 8. Ma la dimenticanza è puramente apparente perchè ci sono state delle votazioni ben precise nella Commissione Oliva, in cui la minoranza ha dissociato le sue responsabilità da quelle che assumeva la maggioranza - che nell'art. 4 afferma principi del tutto contrastanti con quelli dell'articolo 8. Nell'art. 8 lo Stato riservava i poteri di indirizzo e di coordinamento in materia di attuazione degli atti comunitari, mentre nell'art. 4 si ri

servava invece tutta l'applicazione della materia. Non è il caso qui di entrare nelle discussioni di ermeneutica giuridica, per vedere quale delle due norme debba prevalere e come, sul piano operativo, e se le Regioni possano far valere questa incongruenza normativa.

6. L'altro aspetto che forse vale la pena di essere sottolineato per ciò che attiene a taluni problemi operativi, è quello della possibilità di superare le norme dei decreti di trasferimento con delle leggi regionali.

I decreti di trasferimento non sono "il Corano" e non sono nemmeno delle leggi-quadro perchè sono dei decreti delegati.

Non possono porre dei principi per la buona ragione che il decreto delegato è l'attuazione dei principi posto con la legge delega. E allora, se questa non è una legislazione di principio c'è da chiedersi fino a che punto possa resistere di fronte ad una legislazione regionale. Evidentemente una legislazione regionale è basata sui presupposti dell'art. 117. E' chiaro che se si ammettesse questa via di uscita ci sarebbe la possibilità per le Regioni di recuperare, in sede legislativa, quello che hanno perso in sede amministrativa. Certo, è che pur essendo convinto del rigore di questa enunciazione in sede giuridica, lo sono meno sul piano della realtà effettuale. E' chiaro che la delimitazione della materia così come è stata fatta dai decreti di trasferimento, può finire con l'avere una grossa importanza anche agli effetti di un controllo da parte della Corte Costituzionale.

7. A queste intelaiature estremamente pesanti di limitazioni che la Regione trova nel settore interno, la cui conseguente tensione non è con le Comunità, ma all'interno dell'ordinamento italiano, dobbiamo aggiungere i condizionamenti estremamente pesanti che le Regioni incontrano sul settore finanziario, e che sono di due tipi.

I L'uno è la tendenza che preme generalmente riducendo i fondi a disposizione della Regione. Le Regioni devono andare avanti permanentemente con questo sistema che non garantisce loro nessuna sostanziale autonomia e corrono il rischio di fare la fine dei Comuni a cui si addossano sempre nuovi compiti, che essi non sono in grado di svolgere adeguatamente per mancanza di fondi, e contro i quali si grida poi allo scandalo perchè le finanze sono dissestate.

Non è ancora questo il caso per le Regioni, però esiste una possibilità di questo genere.

II L'altra tendenza è quella del meccanismo di certi fondi speciali, per esempio quello del rifinanziamento del fondo di dotazione per lo sviluppo della proprietà coltivatrice (meccanismo che troviamo sostanzialmente analogo nella stessa legge per la montagna, per le comunità di valle) che consiste nell'assegnare da parte dello Stato certi fondi alle Regioni, fondi specializzati con questa destinazione precisa, per cui il compito della Regione è quello di erogare, puro compito amministrativo, senza nessuna possibilità di scelta e la finanza locale diventa una mera finanza di trasferimento.

Tutto questo porta ad una evidente perdita del ruolo delle Regioni, rispetto a quello che era il parametro costituzionale.

Ma a questo punto c'è da chiedersi a che cosa servono i raffronti con i parametri costituzionali.

Sono passati molti anni e non c'è da stupirsi che ci sia una obsolescenza di istituti e che ci sia una nuova dislocazione degli organi sulle linee di potere, che è nell'ordine delle cose. Quello che deve preoccupare per un futuro operativo delle Regioni riguarda il fatto che questa dislocazione, da un ambito all'altro del potere, non è accompagnata da un acquisto di potere diverso in altri settori. In altri termini, noi ci allontaniamo dal parametro costituzionale ma ci allontaniamo anche dal parametro socio-economico e da quei parametri che sono i presupposti delle stesse tendenze comunitarie. A conferma di quanto affermato basta considerare le scelte latenti nel secondo Piano Mansholt, vale a dire quello delle direttive 159, 160, 161 del 1971 delle Comunità.

E' chiaro che non spetta a me un giudizio di valore ma bisogna tenere presente che c'è una svolta nella politica comunitaria. Vale a dire con queste direttive si è attuato il passaggio ad una politica di strutture, abbandonando, almeno per un tempo non breve, la politica di sostegno dei prezzi, giudicata negativamente in ultima analisi come fattore di distorsione e di perpetuazione di situazioni anti-economiche e quindi in sostanza anche antisociali.

Il problema di soluzione dell'esodo dall'agricoltura previsto dalle direttive, non deve semplicemente ridursi alla costituzione di fanterie brute di manodopera utilizzabili nelle industrie del Nord con tutti i costi sociali che le emigrazioni dal Sud al Nord comportano. La soluzione esi-

ste, ma al di fuori delle prospettive, cioè delle scelte - che io chiamo latenti - del Piano Mansholt, vale a dire potenziando un certo tipo di rivitalizzazione degli spazi regionali, programmando una regionalizzazione dello sviluppo, di riassetto del territorio, di diffusione dell'industria, di instaurazione di una strategia globale sul territorio che faccia leva su tutti gli strumenti pensabili, dalla manovra del credito a quella delle istituzioni culturali.

102

Tutto ciò è tanto più vero se pensiamo che il secondo Piano Mansholt arriva al momento della grave crisi dell'attività agricola, cioè dell'attività primaria la quale, con ogni probabilità, prelude ad un secondo terremoto, cioè alla crisi dell'attività terziaria, cosicchè anche questo problema rifluirà nel primo trovando una soluzione solo su una regionalizzazione.

8. A questo momento dobbiamo fare il punto sulle nostre Regioni, che erano nate imperniate soprattutto sull'agricoltura; è inevitabile che tutte le Costituzioni nascano vecchie, ed è nata vecchia anche la Costituzione del 1948.

L'assetto regionale previsto nella Costituzione del 1948 poteva andar bene per l'Italia del 1919, un'Italia che si vedeva ancora agricola per cui il potere agricolo dato alle Regioni poteva costituire un potere fortemente qualificante. Oggi la situazione è diversa: il potere agricolo le Regioni non l'hanno più, la società non è più la società agricola, ma è una società industrializzata, il settore agricolo, per essere partecipe di uno sviluppo che abbia un minimo di coordinazione, si deve fondere con quello industriale e trovare le sue soluzioni in una certa manovra del territorio e di industrializzazione, che è proprio quella che la Regione, con i poteri che ha, non può svolgere. Se vogliamo coniare uno slogan piuttosto semplicistico possiamo dire che: avevamo le Regioni per un'Italia agricola, avremmo bisogno di Regioni per un'Italia industriale". Oggi non abbiamo più le Regioni per l'Italia agricola perchè è intervenuta la Comunità, e non abbiamo neppure le Regioni per l'Italia industriale.

Tutto questo porta naturalmente ad una fortissima tensione dei ruoli che la Regione svolge. La Regione, da un lato, è organo politico rappresentativo, fortissimamente rappresentativo in un sistema che conosce la crisi di tutti i poteri centrali. Non a caso le Regioni sono nate nel momento in cui la crisi di ogni potere istituzionale, da quelli costituzionali ai poteri dei partiti, ai poteri degli stessi sindaca

Il 612

ti ha trovato il suo acme. Le Regioni hanno questa fortissima carica di politicità perchè hanno l'effettiva carica di reale rappresentatività e come tutta la politicità sono a 360°, perchè se si fa politica si deve fare una politica necessariamente globale. Questa è una delle vocazioni delle Regioni.

Ma accanto a questa c'è la vocazione, rappresentata dal polo amministrativo per cui le Regioni restano chiuse in queste loro competenze sempre più ridotte, e più frammentarie, e di conseguenza sempre più inadeguate anche sul campo delle vere e proprie competenze amministrative.

Questa difficoltà di azione delle Regioni deve essere posta in evidenza. Ma essa non esclude che esista uno spazio per le Regioni, e l'esistenza di strumenti possibili per ampliarlo, i quali evidentemente si rivolgono in due direzioni: una, diciamo, verso l'alto e un'altra verso il basso. Verso l'alto si tratta di cercare di ottenere una inversione di tendenza delle normazioni statali.

Basterebbe pensare che ormai tutta la legislazione italiana è diventata illegittima costituzionalmente, perchè entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, per l'art. 9 delle disposizioni transitorie, tutta la legislazione doveva essere adeguata al nuovo ordinamento regionale. Ma nulla in questo campo è stato adeguato. Quindi se l'incontro delle forze politiche esistesse, questo sarebbe un campo su cui evidentemente le Regioni dovrebbero esercitare tutta la loro possibilità di pressione.

E' evidente che questo superamento consente di affrontare il rischio di rimanere nella condizione di li vello meramente esecutivo (e il rischio affiora attraverso una serie di indici particolarmente significativi).

Questa inversione di tendenze normative verso l'alto deve sfociare anche nei confronti delle Comunità, con la partecipazione della Regione all'elaborazione dei procedimenti comunitari.

9. In conclusione le soluzioni ci sono: c'è la possibilità di far leva sull'art. 93 e sull'art. 94, e non esistono delle preclusioni sostanziali per cui le Regioni non possano essere partecipanti ai procedimenti di formazione di atti comunitari. Una preclusione, si potrebbe dire, nasce dall'art. 193 del Trattato che consente la partecipazione dei gruppi di interesse, cioè dei gruppi di pressione alla formazione delle decisioni. Ma in realtà non è una preclusione perchè, proprio se si ammette - ed è logico che si ammetta -, il contraddittorio nei procedimenti di formazione degli atti normativi con le categorie interessate, lo dobbiamo ammettere, con maggior ragione, con le Regioni.

Vediamo che cosa è successo quando il Parlamento italiano ha cominciato, nel quadro di ridefinizione dei ruoli, a cambiare il suo metodo di lavoro e si è avvicinato, con l'introduzione delle inchieste conoscitive o delle hearings, al sistema del Parlamento americano, di un Parlamento cioè che lavora non nell'ottica del dibattito (che non c'è) ma nell'ottica del lavoro di inchiesta.

In questo caso ormai è diventata frequente la prassi che vengano sentite in sede parlamentare non solo le categorie interessate, ma anche le Regioni e i Comuni. Le prime hearings, che sono state tenute per la finanza locale, sono state ovviamente con i rappresentanti dei Comuni. Quindi lo stesso procedimento si potrà adottare nelle Comunità, se si arriverà ad un ammodernamento dei procedimenti. E a questo si potrà arrivare se il ruolo del Parlamento delle Comunità acquisterà un rilievo che oggi non ha. Oggi il Parlamento delle Comunità è semplicemente un organo consultivo

162

mentre l'organo decisionale resta fuori della rappresentanza parlamentare.

Al di fuori di questi livelli resta, per la Regione, l'esercizio dei suoi poteri, che presenta notevoli difficoltà per quelle limitazioni insite. C'è però un grosso potere, che la Regione ha, ed è quello dell'assetto del territorio.

Il 61

Però allo stato attuale è un potere negativo, non è un potere positivo, perchè porta vincoli, divieti che possono anche essere fatti rispettare con durezza: non porta, invece, alla costituzione di nuovi centri industriali perchè l'industria e le leve del credito non sono nelle mani regionali. E' chiaro che con questi strumenti si può impedire la formazione di industrie in aree congestionate, si può facilitare un certo tipo di esodo dalle campagne, ma non si può creare, con la semplice manovra dei vincoli urbanistici uno di questi tessuti produttivi. Esiste la possibilità di agire con i piani zonali e indubbiamente il piano zonale ha i suoi pregi, come esercizio di poteri fuori di quelle aree che sono state sottratte alle Regioni dai meccanismi precedentemente descritti.

E' molto difficile l'uso dei piani zonali, perchè ancora nessuno sa che cosa siano. Le stesse definizioni legislative che hanno, in questo caso, un valore molto relativo, sono passate dal considerarlo un piano operativo, a un piano vagamente indicativo, pur e semplice vaniloquio che si situa ad un certo momento come esecuzione, nell'ambito dei piani generali di valorizzazione agricola, di cui parla il Progetto '80, e che nessuno sa che cosa siano perchè non sono previsti in nessun atto normativo e in nessuna realtà.

E' chiaro però che la strada dei piani zonali, che implicherà la necessità di rodaggio, la messa a punto di tecniche, può essere una strada, ma fino ad un certo punto. Quando per esempio vediamo alcuni studi - mi riferisco a quello di Prestanburgo che ha soprattutto il merito di essere fatto su una certa esperienza concreta, cioè di un piano zonale fatto nella Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, ci troviamo con una normativa esclusiva diversa e quindi non abbiamo i problemi che possiamo avere per le Regioni a statuto ordinario a cui finora mi sono riferito.

Quando questo piano zonale arriva ai punti nodali e cruciali, e afferma: ristrutturazione delle aziende, ristrutturazione degli impianti di trasformazione e commercializzazione, siamo in pieno nell'ambito della direttiva Mansholt, cioè nell'ambito dell'art. 4 - lettera b) del decreto di trasferimento e quindi in pieno e totale conflitto con gli organi dell'apparato centrale.

10. Un'altra strada che ha la Regione è l'uso accor-
to dell'intersettorialità. Uno dei pregi che possono avere
le Regioni, come organi di governo locale, concentrato sul-
la dimensione più ragionevole, di quanto non sia quella del
lo Stato, è quello di non avere quella settorializzazione
verticale che è caratteristica dell'apparato dello Stato,
soprattutto dell'apparato ottocentesco. Le Regioni hanno
percepito molto bene questo loro vantaggio, e lo possiamo
vedere negli statuti, nella riaffermazione di forte compe-
tenza all'organo consiliare e di altre competenze, forse
meno forti, collegialmente gestite dalla Giunta regionale.

L'intersettorialità è un indicatore di una tenden-
za, molto esatta (a mio parere) di non fare, cioè, una poli-
tica verticalizzata per settori, ma il più possibile inter-
settoriale, in cui si usino le manovre della legge urbanisti-
ca anche per gli spazi agrari e viceversa, cercando di rica-
vare da queste interconnessioni le soluzioni ottimali. I pro-
blemi di pianificazione sono oggi soprattutto problemi di
"fallimento delle pianificazioni", per mancanza di capacità
di conoscere le interconnessioni. Qualunque tecnica di pia-
nificazione si arresta di fronte a questa mancanza, qualun-
que sia l'elaborazione che ha alle spalle, proprio perchè -
per rimanere agli elaboratori - è molto più facile andare a-
vanti con la macchina, con l'hardware, piuttosto che con il
software. E' molto difficile conoscere queste interconnessio-
ni, perchè se anche noi oggi abbiamo strumenti, dal punto di
vista tecnico, che potrebbero dare dei meravigliosi risulta-
ti nella sostanza non li sappiamo far funzionare.

Basta ricordare, in fondo, la vecchia battuta che
circola nel campo dell'informatica: che cosa sono gli elabo-

ratori della IV generazione? Sono quelli della III usati da persone che li sanno far funzionare.

Dobbiamo passare, quindi, agli elaboratori della IV generazione, cioè alla comprensione delle interconnessioni e i sistemi per renderle operative: e qui il potere regionale, entro certi limiti, può essere straordinariamente utile.

Per rimanere ai problemi di questo tipo, bisogna tener presente che tutti questi confluiscono, ad un certo momento, al livello delle zone, del piano zonale e rischiano di spaccarlo, per quello che può essere il suo inserimento in un contesto. In uno scritto di Barberis si dice che il piano è come i cahiers de doléances, all'epoca della Rivoluzione francese, lo specchio della comunità. Ed è indubbiamente un risultato utile questo del confronto e della partecipazione ma è un risultato al quale bisogna guardare con estrema cautela perchè può essere pericoloso dal punto di vista amministrativo.

Esso è utile perchè costituisce un'aggregazione di domande precise e questo è importante in un sistema come il nostro, in cui l'aggregazione di domande che non siano quelle dei singoli interessi gestiti dai gruppi di pressione è così difficile che ha finito per portare in crisi il meccanismo dei partiti. Abbiamo visto come, quando il sistema non aggrega le domande, quando i partiti non sappiano mandarle avanti la società esprima questa necessità così fortemente che altre istituzioni - per esempio i Sindacati - sono costretti a svolgere per così dire, delle funzioni di supplenza.

Questo può avvenire anche a livello regionale, però - e qui si apre l'alternativa delle Regioni che porta a quelle tensioni accennate prima - se da un lato la Regione si può presentare come un puro gruppo di protesta o di pressione, dall'altro, al polo opposto, essa non è altro che l'ufficiale pagatore che esegue quelle erogazioni che la finanza statale ha posto a sua disposizione. Trovare la dimensione giusta fra l'una e l'altra anima della Regione è il compito degli operatori politici.

Nella varietà dei piani evanescenti, che appaiono nei nostri documenti più o meno programmatici o nelle nostre leggi, e viceversa nei tutt'altro che evanescenti arroccamenti su posizioni di potere e di trasferimenti di poteri fuori delle sfere istituzionali, alla Regione resta un ruolo molto difficile. L'ambiente intorno alla Regione è cambiato e il primo compito è quello di ridefinire i ruoli della Regione. Ridefinirli non da un punto di vista dogmatico, ma da un punto di vista operativo. Ormai certi divari ci sono, e c'è una svolta molto forte, è una svolta generazionale che ha assunto momenti e andamenti di crisi, dalle rivolte studentesche a quelle fasciste, alle crisi delle istituzioni che hanno portato allo scioglimento, per la prima volta, del Parlamento repubblicano.

In questo campo il problema è di cercare di capire quale sia il meccanismo ed il ruolo delle istituzioni e di cercare degli strumenti operativi che si possano inquadrare in un disegno organico ma anche dotato di una certa fantasia o inventiva. Siamo nell'era del discontinuo e bisogna rendersi conto che questo è il modo normale di vita: è inutile rimpiangere determinati parametri quando sappiamo che la perdita di parametri è connaturata alle società in rapido mutamento come la nostra.

Certo, in una società come la nostra, è molto difficile per enti come le Regioni trovare lo spazio veramente incidente. Questo è il compito a cui non si può sottrarre chiunque faccia di mestiere lo studioso del diritto, ma che non può tacere i durissimi limiti che il sistema impone a tutti gli operatori che si trovano dentro e non dobbiamo dimenticare che il sistema li impone nella "razionale irrazionalità" perchè volutamente mantiene razionalmente un potere per i pochi e irrazionale per i molti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



ISPES .

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

Regioni e Comunità europee: La programmazione nel settore agricolo.

2° gruppo di lavoro:

REGIONI E RIFORMA DELLE STRUTTURE AGRICOLE.

Relazione del Prof. Emilio ROMAGNOLI

1) Oggetto della presente relazione è un primo, sommario inquadramento delle direttive n.159,160 e 161 del Consiglio della Comunità Europea nella politica generale delle strutture agricole sino ad ora seguita dalla Comunità.

Nella "divisione dei compiti" all'Amico Galloni è toccato invece di esaminare la posizione e la competenza delle Regioni della Repubblica Italiana in relazione alla politica comunitaria delle strutture.

Se, peraltro, questi sono i limiti della presente relazione, tenterò, in quanto possibile, di non trascurare gli aspetti della politica e della normativa comunitaria delle strutture che possono fornire elementi utili per lo studio dei problemi attinenti le Regioni italiane. A tal fine mi sembra opportuno, innanzi tutto, definire almeno approssimativamente l'ambito della politica delle strutture o di orientamento, anche per l'importanza che ha la definizione delle materie in relazione ai vari criteri enunciati dalla Corte Costituzionale, in particolar modo nella sentenza 24 luglio 1972, n.142, ai fini dell'individuazione degli esatti confini della materia "agricola" attribuita alla competenza delle Regioni a statuto ordinario dall'art.117 della Costituzione.

xxxxxx

2) Secondo una definizione largamente condivisa l'espressione "strutture agricole" comprende "quel complesso di circostanze e di fattori che determinano (con una certa base di permanenza) la produzione agricola, il livello dei redditi degli agricoltori, la loro produttività" (cfr. Bandini, Problemi di

mercato e di struttura, Agriforum, 1963, pag.154).

Se in passato l'attenzione degli economisti era rivolta principalmente agli elementi di carattere naturale e materiale delle strutture, in tempi più recenti l'indagine si è estesa a fenomeni ricollegabili ad istituzioni umane, come l'assetto sociale dei ceti agricoli, la disciplina giuridica di fondamentali istituti (come la proprietà, il contratto, la successione mortis causa quando interessano l'agricoltura) e l'amministrazione dell'agricoltura.

La struttura agraria appare, così, in parte giuridicamente conformata. Il regime di appartenenza o di godimento della terra ha altrettanta importanza, ai fini della struttura aziendale, quanta ne hanno le caratteristiche naturali della terra stessa; la possibilità di attingere acqua da un canale ha importanza soltanto nella misura in cui esiste una concessione amministrativa, e così via. Ed è possibile, tra gli elementi eterogenei che compongono una struttura, isolare quella della stessa natura, i quali nel loro concatenamento costruiscono una struttura nella struttura: può parlarsi in tal senso di struttura naturale, sociale, economica, giuridica.

Il diritto, inoltre, è presente non soltanto nella struttura, ma opera anche dall'esterno, ed anche con un'azione diretta a modificare elementi materiali o sociali delle strutture (potremmo anche parlare di struttura materiali e strutture sociali).

Anche in tal caso, il dato giuridico (ad es., il diritto di ottenere un certo finanziamento a condizione di tenere un certo comportamento o conseguire un certo risultato) si inserisce nella realtà economica preesistente e ne condiziona l'evoluzione.

Nel caso di una struttura in parte giuridicamente conformata, gli elementi giuridici costituiscono di norma una costante della quale l'operatore economico non può non tenere conto. Tali elementi, peraltro, possono non corrispondere ad esigenze sociali ed economiche di un determinato momento: in tal senso il legislatore interverrà a modificarle in relazione a prospettive economiche a lungo termine, perchè una modifica dei rapporti interprivati o di istituti che rispecchino diritti fondamentali incide sulla certezza del diritto e non può essere giustificata se non da gravi esigenze ed in vista ad un nuovo assetto che dia garanzia di lunga durata.

Le modificazioni necessarie per il progresso economico della agricoltura interessano anche gli aspetti materiali delle strutture. Interventi diretti al miglioramento delle strutture materiali indipendentemente da modificazioni della disciplina di istituti o rapporti giuridici non incidono sulla certezza del diritto e vengono previsti da norme che consentono azioni agili ed adattabili ad esigenze mutevoli anche in tempi non eccessivamente lunghi.

Mentre le prime modifiche delle strutture comportano l'adozione di norme di relazione alle seconde si provvede con atti genericamente qualificabili come norme di azione.

xxxxxxx

- 3) Le sommarie considerazioni che precedono, anche se ovvie, non sembrano inutili per introdurre un discorso che, pur arrestandosi ai limiti del problema della competenza regionale, non prescinde dal tentativo di evidenziare aspetti della politica e della disciplina comunitaria delle strutture rilevanti ai fini di tale problema.

Il "reticolo" di criteri in base ai quali la Corte Costituzionale, nella sentenza 24 luglio 1972, n.142, è pervenuta, attraverso la reiezione di numerose censure di illegittimità costituzionale, a dare sostanzialmente conforto all'impostazione generale del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 (Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), induce a porre particolare attenzione al rilevante concatenamento fra elementi economici ed elementi giuridici delle strutture agricole.

Nella materia comunitaria l'interdipendenza tra il fenomeno economico ed il fenomeno giuridico appare quanto mai stretta ed evidente. Essa non può essere ignorata dall'interprete: il dato economico si inserisce nel ragionamento giuridico in modo anche più incisivo delle massime di esperienza, e come l'economista non può prescindere, nel suo ragionamento, dal dato giuridico, così il giurista non può prescindere da quello economico.

Solo per fare uno dei tanti esempi possibili, si ponga mente come il titolo primo della parte terza del Trattato di Roma abbia fatto uso di concetti e nozioni economiche per stabilire una disciplina giuridica del mercato, al punto che l'interprete, se vuole correttamente intendere la norma, deve ragionare prevalentemente in termini di "logica economica", proprio perchè la norma si riferisce costantemente a nozioni economiche ed opera in relazione a leggi economiche. Sempre a titolo puramente

esemplificativo può osservarsi che l'art.101 del Trattato, prevalendo la fattispecie della "disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri "che" falsa le condizioni di concorrenza sul mercato comune e provoca, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata" comporta il ricorso da parte dell'interprete alla rappresentazione di leggi economiche in termini rigorosi. E gli esempi potrebbero facilmente moltiplicarsi.

Lo stesso obbligo di motivazione di provvedimenti comunitari di carattere normativo (art.190 del Trattato di Roma) bene si accorda con le caratteristiche delle norme comunitarie che si sono poste in rilievo. Nella norma in materia economica, infatti, più che un'esigenza di congruità logica con il sistema ha rilievo l'idoneità al perseguimento di certi fini, che la motivazione pone in particolare evidenza. E' questo un fenomeno, peraltro, riscontrabile a prima vista, ad es., nelle norme della costituzione italiana in materia economica. La circostanza non è affatto priva di significato per l'interprete, vincolato dalla stessa norma al criterio teleologico che a sua volta comporta da parte dell'interprete stesso una rigorosa rappresentazione e valutazione del fenomeno economico.

- 4) Non di rado la giurisprudenza ha affrontato e risolto con apprezzabili massime questioni di diritto economico.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia verte principalmente in tale materia, ma anche la giurisprudenza della nostra Corte Costituzionale ha affrontato un gran numero di problemi di diritto dell'economia e dettato pregevoli massime su temi economici.

Per ciò che riguarda la determinazione della "materia" ai fini della competenza regionale o statale è noto il favor della nostra Corte Costituzionale per il criterio oggettivo o dell'incidenza diretta. Tale criterio appare, nella citata sentenza 24 luglio 1972, n.142, usato nel senso di determinare uno dei limiti della materia (e sia pure il più importante, perchè mentre precisa ciò che è fuori dalla materia agricoltura indica anche ciò che vi rientra). Altri limiti (rispetto dell'interesse nazionale, incidenza sugli interessi di più regioni, aspetti privatistici dei rapporti disciplinati) sottraggono la disciplina di rapporti di vario genere alla competenza regionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (con particolare energia è affermata nella sentenza 27 luglio 1972, n.154 l'esclusione dei rapporti intersoggettivi di natura privata dalla competenza regionale).

Ognuno dei criteri così sommariamente riportati può essere oggetto di approfondimento e forse anche revisione, almeno per ciò che riguarda talune applicazioni. Certamente l'esame dei problemi riguardanti la materia comunitaria può essere stimolante in tal senso, a condizione che siano evitate prese di posizione preconcepita e che l'analisi sia condotta con il sudsi dio della conoscenza dell'ordinamento comunitario non soltanto nella sua massima espressione, costituita dal Trattato di Roma, ma anche nella complessa normativa vigente.

La più volte citata sentenza 24 luglio 1972, n.142 al punto nove della motivazione non ha "chiuso i cancelli" ad un'eventuale competenza regionale in materia agrario-comunitaria purchè lo

Stato acquisisca il possesso degli strumenti idonei a realizzare l'adempimento degli obblighi comunitari" anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione", e può dunque ipotizzarsi che, rimosso tale ostacolo, la stessa Corte Costituzionale ammetta competenze regionali in materia agraria comunitaria. In tal caso occorrerebbe innanzi tutto raffrontare la nozione italiana con quella comunitaria di agricoltura. Le due nozioni differiscono, come è noto, non soltanto con riguardo alle produzioni contemplate (è ben noto, ad es., che non rientra nella nozione di agricoltura, per il Trattato, la silvicoltura, e vi rientra invece la pesca), ma con riguardo allo stesso criterio di base, che nel codice civile si fonda sulla produzione e nel Trattato sul predetto, nonché sull'arco di attività, che nel Trattato si estende al commercio dei prodotti, anche da parte dei non produttori. A quest'ultimo proposito si osserva che nell'arco di attività la Corte Costituzionale (sentenza 24 luglio 1972, n. 142 cit., punti 9 e 12 della motivazione) distingue nettamente fra interventi sulle strutture agricole ed interventi sui prezzi sui mercati, e sul commercio dei prodotti agricoli, e ritiene quest'ultime tre categorie di interventi estranee alla sfera regionale ex se e non soltanto per la carenza di particolari strumenti per assicurare in ogni caso l'adempimento degli obblighi comunitari.

Per ciò che riguarda la determinazione dell'ambito della materia agricoltura secondo il criterio oggettivo o dell'incidenza diretta, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972

si afferma la necessità di un "mezzo diretto" con la "cura degli interessi connessi ai prodotti del suolo" (punto 5 della motivazione) e l'esclusione di "quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola" (punto 6).

La stessa sentenza (punto 5 della motivazione) ha apertamente ripudiato il criterio finalistico invocato dalle Regioni per sostenere la propria competenza in materia di credito agrario, e si è richiamata alla rigorosa applicazione del criterio oggettivo fatta dalla sentenza 18 febbraio 1970, n.20 che affermò la competenza della Regione Siciliana in materia di riconsegna ai proprietari di boschi occupati per il rimboschimento, benché l'occupazione sia preordinata non all'utilizzazione del bosco ma alla difesa del suolo perché "è la materia di incidenza immediata che delimita la competenza statale e quella regionale, non la materia segnata dal risultato da conseguire" (la sentenza cit. rafforzò il proprio assunto invocando anche l'inscindibilità fra il regime dei boschi e delle foreste e le esigenze di conservazione del suolo).

Sembra che con la sentenza 18 febbraio 1970, n.20 la Corte Costituzionale abbia voluto abbandonare il c.d. indirizzo "minimalistico" in tema di competenze regionali, ribadendo energicamente il rifiuto del criterio finalistico, eccezionalmente usato con effetti restrittivi con riguardo a norme che adottava tale criterio di determinazione (cfr. sentenza 7 giugno 1962, n.46) e enunciando una nozione "di materia" estesa e compatta, sottratta al rischio di "invasioni" di altre "materie". Ma è certo

che anche il criterio dell'incidenza diretta è suscettibile di essere applicato in senso "minimalistico", come è avvenuto nella sentenza 26 gennaio 1960, n.2 e nella sentenza 15 dicembre 1967, n.137, e che anche un temperamento del detto criterio con quello finalistico (ove quest'ultimo acquistasse diritto di cittadinanza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale) potrebbe dare luogo sia ad ampliamenti che a riduzioni della sfera di competenza determinabile con il solo criterio della incidenza diretta.

Il discorso su i due criteri, comunque, non mi sembra chiuso, e direi che con riguardo alla materia comunitaria può porsi (una volta superata la pregiudiziale indicata dalla Corte Costituzionale nella sentenza 24 luglio 1972; n.142) un'interessante problematica in relazione al particolare valore vincolante che ha l'enunciazione dei fini nei provvedimenti comunitari.

Alla problematica di base sui limiti che possiamo dire "esterni" della competenza delle Regioni in materia di agricoltura si aggiunge la problematica su quelli che si potrebbero chiamare limiti interni o per interferenza, come il limite relativo ai rapporti interprivati ed in genere il limite del rispetto dell'interesse nazionale nelle sue varie manifestazioni.

Cercheremo, proseguendo il discorso, di non tralasciare il richiamo di alcune norme con riguardo alle quali si pone il problema della competenza regionale o della riserva di legge dello Stato.

Ai limitati fini della presente relazione è indispensabile una sommaria descrizione di ciò che si intende per "strutture agra-

rie" dell'ordinamento comunitario e di come si applichi l'attività che ha per oggetto tali strutture. Ovviamente in tale "giro di orizzonti" mi limiterò ad accennare soltanto ad alcuni degli aspetti più rilevanti della politica e delle normative comunitaria.

Innanzitutto deve rilevarsi che l'agricoltura è presa in considerazione non isolatamente ma in un contesto economico-sociale assai ampio, che trascende largamente i limiti della materia desumibili dall'art.38 del Trattato. Non soltanto ciò appare con evidenza dalle stesse linee fondamentali del sistema posto in essere dal Trattato di Roma, ma è anche espressamente detto dall'art.39, par.2/lett.c)".... negli Stati membri l'agricoltura costituisce un settore strettamente connesso all'insieme dell'economia". Inoltre, la Risoluzione finale della Conferenza di Stresa al capo III, n.1, afferma che "l'agricoltura deve essere considerata parte integrante dell'economia e fattore essenziale della vita sociale", e la proposta presentata dalla Commissione al Consiglio l'11 dicembre 1959 (piano Mansholt I) al capo II riprendono tale affermazione rilevando come la soluzione dei gravi problemi che l'agricoltura della Comunità deve affrontare non possa essere ricercata unicamente nel quadro dell'agricoltura. Anche la decisione 4 dicembre 1962 rileva come sia indispensabile tener conto del fatto che la struttura agricola è intimamente connessa all'insieme dell'economia". Il richiamo ad alcuni testi di importanza fondamentale ai fini della politica agricola comunitaria, anche se ovvio, non sembra inutile in questa sede, sia per ricordare l'indiscussa coerenza nell'affermazione del principio dalla formazione del Trattato di Roma ad oggi, sia perchè, anche ai fini della problematica

della competenza regionale interessa esaminare gli aspetti degli interventi in materia agricola (specialmente se coordinati in piani o programmi) che possono indurre alla qualificazione degli interventi stessi come settoriali, inter-settoriali o generali. E' appena il caso di ricordare che non soltanto la ricordata visione unitaria ha continuato ad ispirare la politica comunitaria anche successivamente alla decisione del 4 dicembre 1962, ma che essa si pone chiaramente alla base della riforma proposta dal Memorandum "Agricoltura '80" (per l'affermazione del principio cfr. in particolare il paragrafo 42, ma ciò che più conta è l'impostazione del piano, che vede l'agricoltura inscindibilmente inserita in un ampio contesto economico-sociale) ed ispira la proposta di provvedimenti ed i provvedimenti che hanno posto in essere in buona parte misure eguali o simili a quelle proposte dal "Memorandum".

Un altro aspetto della politica e della normativa comunitaria che deve essere tenuto presente è la stretta interdipendenza fra la politica delle strutture e quella del mercato, delle quali soltanto la prima rientra, secondo il criterio dell'incidenza diretta nei termini sino ad oggi adottati dalla Corte Costituzionale, nella materia "agricoltura" secondo l'ordinamento italiano.

L'interdipendenza tra la politica delle strutture e la politica del mercato non soltanto appare evidente dalla semplice lettura del titolo II della parte seconda del Trattato di Roma, ma è chiaramente enunciata dai principali atti e documenti in materia agricola comunitaria (cfr. ad es, Risoluzione finale della Conferenza di Stresa, cap. III; proposte

presentate dalla Commissione al Consiglio l'11 dicembre 1960, capi I-V; princip. capo IV; decisione del Consiglio del 4 dicembre 1962, princip. all'inizio della premessa ed all'art. 4, par. 1; tralasciando molti altri documenti si ricorda, infine, come "Memorandum", pur evidenziando con insistenza il fine del conseguimento dell'equo reddito e di migliori condizioni di vita per gli addetti all'agricoltura, cui ogni misura è rivolta, rileva espressamente, come nei paragrafi 41 e 42, chiaramente dà per scontata l'interdipendenza fra interventi sui mercati ed interventi sulle strutture).

Ciò non toglie che, anche nell'ordinamento comunitario, mercato e strutture assumono la fisionomia di sub-materie autonome sia per ciò che riguarda l'organizzazione finanziaria, sia per ciò che concerne non solo la tipologia degli interventi (il che è nella natura delle cose), ma anche taluni organi (come il Comitato delle strutture) e la tipologia degli interventi, anche se esistono zone "al confine" tra la materia del mercato, come quella riguardante i compiti delle associazioni di produttori.

- 5) Sempre con riferimento al limitato oggetto della presente relazione non mi sembra inutile (anche in questo caso a rischio di dire cose ovvie) un breve cenno alla nozione di "strutture agricole" nella politica e nell'ordinamento comunitario.

Riguardano in particolare le strutture le finalità e gli interventi indicati dall'art. 39, par. 1, lett. a) del Trattato di Roma: "incrementare la produttività dell'agricoltura, svi-

luppando il progresso tecnico assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure l'impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera". Ma la nozione che si può desumere dalle indicazioni della citata lett.a) deve essere intesa alla luce di altre enunciazioni dell'art.39, come l'indicazione del fine di assicurare un tenore di vita equo della popolazione agricola e l'avvertimento che nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che essa può implicare, deve tenersi conto del "carattere particolare della attività agricola che deriva dalla struttura sociale della agricoltura e dalla disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole". E rientrano nella materia delle strutture le azioni e gli interventi previsti dall'art. 41, (in materia di ~~formazione~~ formazione professionale, ricerca e divulgazione dell'economia anche in base a progetti o istituzioni finanziati in comune ed in materia di incentivazione del consumo di determinati prodotti) e dell'art.42 (in materia di aiuti per la protezione di aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali e nel quadro di programmi di sviluppo economico): azioni ed interventi espressamente preordinati al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art.39)

Gli atti più volte citati trattano delle strutture con particolare riferimento, oltre che all'interdipendenza tra la politica delle strutture e quelle dei mercati, all'armonizzazione ed al coordinamento delle politiche e delle disposizioni in materia di strutture ed al legame della politica delle strutture agricole con la politica di sviluppo regionale. In particolare va ricordata la più volte citata decisione del Consiglio del 4 dicembre 1962 relativa al coordinamento delle politiche di strutture agricole, che istituì il Comitato permanente strutture in seno alla Commissione.

Successivamente alla decisione del 4 dicembre 1962 la materia delle strutture è oggetto di attenzione con miglior puntualizzazione della linea di demarcazione fra politica delle strutture e politica del mercato.

Mentre il Regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n.25, che istituì il FEOGA, indica fra le attività finanziate dal Fondo "le azioni comuni decise per raggiungere gli obiettivi definiti nell'art.39, paragrafo 1 lett.a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura, necessarie per il buon finanziamento del mercato comune...." (art.2 e art.3), il Regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n.17 non soltanto articola il FEOGA in due sezioni, delle quali l'una competente per l'azione di "garanzia" e l'altra per quella di "orientamento", ma definisce con precisione le due materie, delle quali la prima è identificabile con il mercato e la seconda con le strutture.

Il citato Regolamento n.17/64, mentre all'art.1, paragrafo 3. afferma sinteticamente che la sezione orientamento comprende le spese derivanti da "azioni comuni decise allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti dall'art.39, paragrafo, 1 lettera a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura non necessarie allo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento"; gli artt.11 e 12 precisano minutamente l'oggetto delle azioni della sezione orientamento del fondo come segue:

Articolo 11

1) Le azioni della sezione orientamento del Fondo riguardano:

- a) l'adattamento ed il miglioramento delle condizioni di produzione nell'agricoltura;
- b) l'adattamento e l'orientamento della produzione agricola;
- c) l'adattamento ed il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
- d) lo sviluppo della possibilità di collocamento dei prodotti agricoli.

2) Le azioni definite al paragrafo 1, lett.a) e b) possono riferirsi all'agricoltura; quelle definite al paragrafi 1, lett.c) e d), possono riferirsi ai prodotti agricoli non appena sono sottoposti all'organizzazione comune dei mercati.

Articolo 12

1) Per adattamento e miglioramento delle condizioni di produzione, ai sensi dell'art.11, paragrafo 1, si intende la promozione, mediante azioni operanti all'interno delle imprese agricole o nell'ambito di più imprese o al di fuori di queste, della combinazione efficace dei fattori di produzione in agricoltura, allo scopo di rendere possibile il loro impiego ottimale nel quadro dell'economia generale.

2) Per adattamento ed orientamento della produzione ai sensi dell'art.11, paragrafo 1, si intende:

- a) l'adattamento quantitativo della produzione alla possibilità di collocamento;
- b) il miglioramento qualitativo dei prodotti;

3) Per adattamento e miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli, ai sensi dell'art.11, paragrafo 1, si in_

tende l'attrezzatura per la commercializzazione all'interno delle imprese agricole o nell'ambito di più imprese o al di fuori di queste, nei settori seguenti:

- a) il miglioramento dell'ammasso e della conservazione;
- b) valorizzazione dei prodotti agricoli;
- c) il miglioramento dei circuiti di commercializzazione;
- d) una migliore conoscenza dei dati relativi alla formazione dei prezzi sui mercati dei prodotti agricoli.

4) Per sviluppo delle possibilità di collocamento dei prodotti agricoli, ai sensi dell'art. 11, paragrafo 1, si intendono le azioni comunitarie per l'aumento del consumo di taluni prodotti agricoli nel quadro della politica agricola comune, conformemente all'art. 41, lett. b) del Trattato.

Si può discutere se tutte le azioni finanziate della sezione orientamento riguardino vere e proprie strutture e se la nozione comunitaria di "orientamento" coincide con quella di "strutture", ma senza dubbio la parola "orientamento" nella politica e nella normativa comunitaria riguarda ampiamente la materia delle strutture, ed i citati artt. 11 e 12 del Regolamento n. 17/64 costituiscono un valido aiuto alla definizione della nozione di "strutture" secondo la politica e la normativa comunitaria.

Può osservarsi che la nozione che si ricava dalla citata norma, appare ad un esame non superficiale, non abbastanza ampio, sia perchè un elenco preciso come quello in esso contenuto normalmente perviene a restringere la materia che ne è ogget_

to ,sia perchè nell'elencazione appare nettamente prevalente la considerazione di elementi economici.

E' probabilmente questa la ragione per cui,dopo l'enunciazione di una politica delle strutture di largo respiro , quale è quella del Memorandum "Agricoltura '80",il Regolamento del Consiglio 21 aprile 1970,n.729,in virtù del quale si perviene alla graduale abrogazione del Regolamento n.17/64 si limita,all'art.3,a riprodurre quasi testualmente la più concisa enunciazione dei compiti della sezione orientamento già contenuta nell'art.1,pargrafo,3 del Regolamento n.17/64.

6) Occorrerà ritornare sull'argomento delle strutture a proposito del Memorandum "Agricoltura '80" e delle proposte di direttive e delle direttive che lo hanno seguito.

Ma prima interessa accennare brevemente alla caratteristica dell'azione comunitaria di esplicarsi in base a piani e programmi: caratteristica che non può non essere propria dell'azione di una comunità costituita per scopi economici ed ai fini di una politica economica di ampio respiro. Se l'attuazione della politica comunitaria mediante piani e programmi corrisponde alla natura stessa dell'ordinamento comunitario,l'adozione del programma come mezzo normale dell'attuazione di detta politica è espressamente stabilita dall'art.16 del più volte citato Regolamento n.17/64,il quale specifica al paragrafo 2 che "Ciascun programma comunitario deve determinare:a) l'obiettivo da raggiungere e la natura delle realizzazioni da prevedere,in applicazione dell'art.11,pargrafo 1; b) le zone nelle quali dovrebbe esercitarsi la spesa maggiore;c) la o le percentuali del concor-

so del Fondo per ciascuna categoria dei progetti;d) l'importo totale e la durata prevista per l'attuazione del programma comunitario".

Nei programmi comunitari devono inserirsi, secondo l'art. 14, paragrafo 1, lett.a) i singoli progetti.

Le citate norme sono state abrogate con effetto immediato dall'art.4 del Regolamento 21 aprile 1970, n.729. Ma quando l'art.6 di quest'ultimo regolamento al paragrafo 2 dispone che il Consiglio, nel decidere un'azione comune, determini contemporaneamente "a) l'obiettivo da raggiungere e la natura delle realizzazioni da prevedere;b) la partecipazione del fondo a tale azione comune;c) il costo totale dell'azione comune e la durata prevista per la sua realizzazione; d) le condizioni economiche e finanziarie) e) le disposizioni necessarie in materia di procedura", sostanzialmente attribuisce all'"azione comune" i ~~contenuti~~ contenuti di un piano economico.

Può osservarsi che alla più rigida formulazione delle elencazioni del Regolamento n.17/64 ed all'assoluta prevalenza del carattere economico delle misure ivi previste corrispose la politica che si espresse, nel 1967, in un complesso di proposte di regolamento destinati ad influire prevalentemente su strutture materiali ed economiche, mentre la minore rigidità delle definizioni del Regolamento n.729/70 consentite un'azione più elastica e destinata ad incidere su strutture anche giuridiche e sociali, come quelle preconizzate dal Memorandum "Agricoltura '80" e concretamente avviate mediante lo strumento delle direttive, molto più "elastiche" dei regolamenti e come tali molto più adatti di essi a consentire

l'adattamento delle strutture dei singoli Stati membri alle esigenze comunitarie. Ma strumento precipuo della politica comunitaria appare sempre il piano.

Se rispetto al Regolamento n.17/64 il successivo Regolamento n.729/70 offre definizioni e prevede procedimenti più "elastici", un maggior rigore si riscontra, invece, nelle disposizioni relative all'armonizzazione delle legislazioni (e delle disposizioni regolamentari ed amministrative) ed ai controlli finanziari.

In virtù dell'art.8 gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari, prevenire e perseguire le irregolarità e recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenza, ed informare la Commissione su tali misure e sullo stato delle procedure amministrative e giudiziarie.

In mancanza di recupero totale "le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenza imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalla spese dinanziate dal Fondo".

L'art.9, poi, assegna agli Stati membri obblighi di informazione nei confronti della Comunità, con particolare riguardo alle disposizioni per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola che comportino un'incidenza finanziaria per il Fondo e devono prendere tutte le misure atte ad agevolare i controlli da parte della Commissione, e prevedere varie forme di controlli e verifiche.

Al sistema previsto dai citati art.8 e 9 del Regolamento 729/70 sembra riferirsi la sentenza 24 luglio 1972, n.142 della Corte Costituzionale al punto 8 della motivazione.

7) Il Memorandum "Agricoltura '80" costituisce il logico sviluppo della politica comunitaria secondo linee direttive già in nuce nel trattato ed in altri atti che sono stati espressione di detta politica. Essa conserva le caratteristiche del piano, ma presenta, rispetto agli atti precedenti, l'aspetto di una riforma di più ampio respiro, che coinvolge strutture tecniche, giuridiche e sociali ed ha per obiettivo precipuo una sostanziale modifica ed un sostanziale miglioramento della struttura sociale dell'agricoltura. Il capo III del "Memorandum" reca un titolo, illuminante (se pur ve ne fosse bisogno) sullo spirito e sulla logica del piano proposto "l'Agricoltura, problema della società" e lo stesso "Memorandum", al paragrafo 61 testualmente afferma "I principi generali in base ai quali sarà attuato il programma Agricoltura 1980 devono essere stabiliti in modo chiaro, soprattutto per l'importanza di tale programma e le relative ripercussioni politiche, economiche e sociali: conformemente alla filosofia politica della nostra società, l'attuazione del programma presuppone l'adesione degli agricoltori ed è subordinata alle iniziative che essi vorranno liberamente prendere; - la diversità delle situazioni regionali implica un'adeguata differenziazione delle misure; - se la concezione deve essere comunitaria, l'attuazione deve essere concentrata in ampia misura e dipendere dalla responsabilità nazionale; - occorre prevedere un contributo comunitario per il finanziamento delle misure".

Si osserva per inciso che il riferimento alle regioni ha per oggetto, come normalmente avviene negli atti della Comunità, non enti territoriali ma territori con caratteristiche economico-sociali uniformi (v. anche il paragrafo 63 sulla differenziazione regionale delle misure). Ma questa ovvia considerazione è, presa a se stante, indifferente al fine della soluzione dei problemi circa la competenza statale o regionale in tema di attuazione della politica comunitaria delle strutture.

Il riferimento, invece, all'importanza fondamentale della iniziativa degli agricoltori (paragrafi 61 e 62) pone, invece, un problema di partecipazione con riguardo al quale le Regioni dovrebbero essere in grado di svolgere un ruolo utile.

Una posizione focale nel "Programma Agricoltura 1980" ha il capo V: "Riforma delle strutture di produzione".

Come è noto sul presupposto della necessità che molti terreni vengono sottratti alla utilizzazione agricola e destinati ad altre utilizzazioni e che molti agricoltori debbono cessare l'attività agricola perchè quelli che restino possano esercitarla con prospettive favorevoli, essa prevede:

- a) misure in favore delle persone che desiderano esercitare un'altra professione o cessare la loro attività, con particolare riguardo all'indennità di cessazione, all'istruzione ed alla formazione professionale nelle zone rurali, alla riqualificazione professionale ed alla creazione di nuovi posti di lavoro ed in relazione al carattere industriale, semiagricolo o agricolo delle regioni interessate.
- b) Misure destinate alle persone che continuano a lavorare in un'agricoltura rammodernata, con particolare riguardo all'ampliamento dell'azienda agricola.

Strettamente connessa con le misure previste dal capo V sono

quelle previste dal capo VI: "Riduzione delle superfici coltivate" e dal capo VII: "Adattamento della commercializzazione".

Come è noto al "Memorandum" seguirono le proposte di direttive del 29 aprile 1970 che, con la proposta di regolamento in pari data concernente le associazioni di produttori e le relative unioni coprivano l'intera area di interventi previsto dal "Memorandum", anche se al tipo di azienda europea ivi preconizzato, basato sulle U.P. e sulle IAM, sostituirono un tipo di azienda da favorire, chiamata "azienda agricola destinata a svilupparsi", dai contorni molto più vaghi.

A seguito dei contrasti di opinione su vari aspetti del sistema basato sulle dette proposte, nonché della Risoluzione del Consiglio riguardante il nuovo orientamento della politica comune in data 25 marzo 1971, vennero introdotte, in data 7 giugno 1971 modifiche alle proposte di direttive ed alle proposte di regolamento citati.

Alla fine sono state emesse, in data 17 aprile 1972, le tre direttive, n.159 sulla modernizzazione delle aziende agricole; n.160 sull'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e sulla destinazione della superficie agricola ricavata ai fini del miglioramento delle strutture e n.161 sull'informazione socio-economica e sulla qualificazione professionale degli addetti all'agricoltura.

8) A questo punto il tema della presente relazione tende ad esaurirsi, per dare luogo alle considerazioni che potrà svolgere il Collega Galloni sui problemi relativi alla com-

petenza regionali.

Il mio discorso si limita dunque a rilevare che, se pure le direttive n.159,160 e 161 non rispecchiano sempre fedelmente lo spirito del "Memorandum", sopra tutto per ciò che riguarda la traduzione in termini di ordinamento della partecipazione dei ceti interessati auspicata dal "Memorandum" e per una sorta di "ammorbamento" di talune proposte, come quella relativa alle UP e le IAM, il disegno del "Memorandum" appare, nelle somme linee, rispettato. Le tre direttive si integrano e coordinano fra di loro in un sistema rispondente, in via di principio, a tali linee; sistema che si risolve in una vera e propria riforma delle strutture sociali dell'agricoltura.

Notazioni di rilievo, per ciò che riguarda la tecnica di attuazione del programma, anche ai fini dei problemi di competenza, possono avere per oggetto la disposizione, ricorrente nelle tre direttive (all'art.1, §2 di ciascuna di esse), secondo le quali gli Stati membri possono differenziare secondo le regioni l'ammontare degli incentivi finanziari o non concederli, e le disposizioni in materia di armonizzazione (direttiva n.159, art.17-20; direttiva n.160, art.8-11; direttiva n.161, art.10-13).

Può anche osservarsi che, nell'ampio quadro degli interventi previsti dalle tre direttive, quelli che riguardano istituti e rapporti di diritto privato prevedono normalmente definizioni (come quella di azienda agricola destinata a svilupparsi di cui all'art.2 della direttiva n.159 o quella di imprenditore agricolo, di esercizio dell'attività agricola e di salariato permanente agricolo di cui all'art.3 della

direttiva n.160) che non si pongono a base di rapporti interpretativi, ma si limitano a determinare i requisiti per il godimento di benefici. Si resta, dunque, normalmente, nell'ambito degli interventi incentivi. Un discorso simile può farsi per ciò che riguarda il favor per l'affitto di lunga durata.

Altre disposizioni, invece, prevedono l'introduzione nell'ordinamento degli Stati membri di norme regolatrici di rapporti privati, come l'art.12 della direttiva n.159, che assegna agli Stati membri il compito di disciplinare talune forme associative di agricoltori.

La problematica che si apre, anche con riguardo al tema delle competenze, sull'applicazione delle tre direttive, è ben più vasta di quella che può intravedersi dai brevi esempi sopra indicati. Si apre, tra l'altro, il discorso sul criterio di determinazione della materia. Ad esempio, l'indennità per la cessazione dell'attività agricola nel sistema italiano e secondo il criterio dell'incidenza diretta deve essere considerato come rientrante nella materia agricola o in altra materia (ad es., assistenza)?

Non vi è dubbio che secondo la logica comunitaria essa è materia agricola; ma si tratta di una logica giuridica che dà largo spazio agli schemi della logica economica. Inoltre il fine gioca nel provvedimento comunitario, obbligatoriamente motivato, un ruolo precettivo, e ciò non può non avere importanza anche ai fini dell'inquadramento di un'azione in questa o in quella materia.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

18



ISPES

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Prof. Paolo VITUCCI

PROPRIETÀ SEPARATA DELLE PIANTAGIONI E DIVIETO DI
"CONCESSIONI SEPARATE" NELL'AFFITTO DI FONDI RUSTICI

1. Risale assai indietro nel tempo la consapevolezza legislativa di quella che il piano Mansholt dice la "necessità di migliorare la struttura agricola, particolarmente mediante la ricomposizione fondiaria" (1). La direttiva 17 aprile 1972 del Consiglio delle Comunità (72/159, sull'ammodernamento delle aziende agricole), nella parte in cui è volta ad attuare questo disegno, prevede sia fornito lo strumento più moderno, forse l'unico idoneo - un sistema di incentivi ed aiuti - al fine di assicurare all'azienda agricola le dimensioni ottimali, eliminando anzitutto irregolarità di confini ed antieconomiche frammentazioni dei fondi: fine perseguito dall'art. 44 della Costituzione, come lo era stato dall'inattuata normativa nazionale sul riordinamento della proprietà fondiaria ed assai prima dagli statuti sull'ingrossazione e la drixatio (2).

Chi metterà mano a tradurre in termini concreti la direttiva comunitaria si potrebbe peraltro imbattere in un ostacolo preliminare, costituito da una curiosa incongruenza della legislazione italiana. Raddrizzare i confini del fondo e dare all'azienda l'estensione più opportuna possono non bastare, quando la libertà della gestione sia intralciata dall'interno, a causa della persistenza di diritti altrui. E quest'impasse di ordine giuridico si può presentare, fra le altre e caratteristicamente, nella forma di un diritto reale d'antica data: in qualche occasione, una servitù, divenuta ormai parassitaria fonte di ricatti a carico del proprietario disposto ad opere di rinnovazione; altre volte, e in certe zone meno sporadicamente, la cosiddetta proprietà separata delle piantagioni.

Su questa reliquia giuridica, in quanto posta a raffronto con la legislazione italiana, recente e recentissima, sulle "concessioni separate" in materia di affitto, si soffermano le presenti note. E il raffronto non vuol essere un puro divertissement civilistico, degno di tempi andati: esso ha tratto occasione da uno studio sui diritti reali, ma viene presentato in questa sede allo scopo di segnalare un difetto di coordinamento fra codice civile e leggi sull'affitto, e prima ancora di domandare ai competenti fino a che punto la questione segnalata abbia rilievo pratico e meriti d'essere sottoposta all'esame di un futuro legislatore.

2. Dipende forse dalla carica suggestiva di alcuni vecchi studi l'interesse destato dalla proprietà degli alberi separata da quella del suolo: antico istituto, disciplinato in senso assai restrittivo nell'art. 956 cod. civ., eppure non del tutto scomparso, ed anzi ancora vitale in qualche regione (3). Nel vietarne la costituzione e il trasferimento, il legislatore scelse una soluzione di compromesso sulla cosiddetta superficie arborea: non dettò una norma abolitiva dei diritti precedentemente costituiti, scontentando così chi sosteneva l'opportunità di introdurre una disciplina uniforme e di stroncare promiscuità e prevenire contrasti - ambedue "esiziali all'agricoltura", diceva lo stesso legislatore (4) - fra proprietario del suolo e proprietario delle piantagioni; precluse d'altro lato la possibilità di costituire nuovi diritti di superficie arborea, e così fece insorgere vivamente chi era convinto che le lamentate promiscuità non rappresentassero un inconveniente reale e che l'istituto fosse al contrario da mantenere in vita, per la sua comprovata idoneità a realizzare rimboschimenti, utili insieme alle cause dell'amenità e (oggi useremmo il termine, ma della sostanza si occupava già il vecchio civilista) dell'ecologia (5).

Già in questo senso, quindi, può dirsi che il divieto legislativo della superficie arborea è stato introdotto con una norma di portata circoscritta: ciò che il codice vieta è soltanto il mezzo attraverso il quale si giungeva a quel risultato, ma non si toccano le situazioni acquisite prima del codice, che restano in piedi, a discapito della applicazione generale e immediata, propria in linea di tendenza e per ovvie ragioni di uniformità delle norme nuove in tema di diritti reali (6).

Un diverso e convergente ordine di fattori, ^{peraltro,} concorreva nel limitare in sede di applicazione il divieto legislativo: la natura eccezionale, ad esso attribuita, aveva indotto a circoscriverne l'efficacia nell'ambito del diritto reale. Non ebbe successo in Cassazione, difatti, il tentativo di rivolgere contro l'affitto delle sole piantagioni, separato e prescindente dalla conduzione del suolo, la stessa ratio della norma proibitiva; e col pronunciarsi per l'eccezionalità di quest'ultima la Cassazione gettava la premessa di un ragionamento assai diffuso nella nostra giurisprudenza, quello che conduce ad assumere quale principio generale l'autonomia privata - di fronte a deroghe legislative, tutte espresse e di stretta interpretazione - e che nel caso concreto portò a ritenere esclusa dal divieto dell'art. 956, e pertanto consentita nell'esercizio dell'autonomia, l'utilizzazione separata delle piantagioni, se concessa in base ad un rapporto obbligatorio (7).

3. Avendo riguardo al sistema del codice, non può non concordarsi sull'eccezionalità e sui limiti del divieto. Ma se è così, e pur trascurando i diritti preesistenti all'innovazione legislativa, si affacciano seri dubbi sull'idoneità dell'art. 956 rispetto al fine perseguito: il raggiungimento di questo si sarebbe potuto frustrare, stando alle conclusioni accettate dalla Cassazione, attraverso contratti di affitto delle sole piantagioni: posto che o la tradizione di determinate regioni agrarie o la convenienza economica per il contraente più forte ne avessero incrementato il numero, contratti del genere avrebbero anzi costituito un esempio evidente di come sia possibile eludere un divieto legislativo, facendo ricorso ad uno strumento diverso da quello vietato, sul piano della struttura giuridica, ma comparabile con esso, sul piano degli effetti pratici (8).

Non v'è traccia che il problema sia stato sollevato altre volte, con riferimento all'art. 956, e la stessa esistenza di questa disposizione, come si dirà fra breve, è stata del tutto ignorata dal legislatore dei fitti rustici. Si comprende nondimeno la necessità di un ulteriore, progressivo intervento, volto ad irrobustire la posizione dell'affittuario ed in pari tempo ad eliminare ostacoli allo sviluppo agricolo. abbia sentito

E' stato quindi introdotto, riferendolo questa volta espressamente alle "concessioni" a titolo d'affitto, un nuovo e via via più ampio divieto di utilizzazioni separate; alcuni aspetti delle singole norme rappresentano un rompicapo anche per gli specialisti più versati nelle tecniche del puzzle, ma la linea di tendenza e gli intenti legislativi si seguono con una certa facilità. Si inizia nel 1962, col disporre che l'affitto si estende a tutte le coltivazioni del fondo; l'esclusione dal contratto di talune colture - sempre e indiscriminatamente possibile nella disciplina pattizia tradizionale (9) - viene consentita solo se rispondente a particolari esigenze della produzione, accertate dall'autorità amministrativa, e se tale da non ridurre oltre il quarto la produzione lorda, utile all'affittuario.

Questa disposizione, che non si applicava né ai contratti precedenti l'entrata in vigore della legge, né agli affitti per pascoli di terreni alberati o di boschi (10), viene ritenuta troppo blanda e sostanzialmente rielaborata appena due anni dopo. Il legislatore del 1964, infatti, si rende conto e dichiara che le "concessioni separate" costituiscono "uno degli aspetti più dannosi dei contratti

ti agrari meridionali" e vuol realizzare l'esigenza di giungere alla "ricomposizione della unità dell'impresa sul fondo, attraverso l'attribuzione di tutte le concessioni a quello, fra i vari concessionari, che già si trovasse obiettivamente in condizioni più vicine alla posizione del colono tipico, per essere titolare del rapporto di maggiore rilevanza economica" (11). Si vieta per conseguenza la concessione separata del suolo e del soprassuolo, e comunque delle colture del fondo, e si commina la sanzione della nullità - non invocabile, peraltro, nei limiti dell'avvenuta esecuzione del rapporto - ai contratti stipulati nell'inosservanza del divieto.

L'inapplicabilità di questo ai contratti "in corso" (12) e la preclusione a far valere la nullità cadono infine con la legge del 1971, la quale da un lato dichiara nulle le clausole che prevedono la "concessione separata delle colture del suolo da quelle del soprassuolo", ovvero prevedono "sullo stesso fondo forme contrattuali diverse e per diverse coltivazioni", d'altro lato ribadisce l'estensione obbligatoria dell'affitto a tutte le colture del fondo, ma con disposizione ad efficacia sia immediata, che estesa in via generale a tutti i contratti, "in corso" e "prorogati" (13).

4. La legge del '71, la sentenza della Corte costituzionale che ne ha fatto saltare il sistema, i due ripari provvisori, apprestati in gran fretta dal legislatore, e soprattutto le tumultuose vicende della legge in itinere (14) sollevano problemi certamente assai più gravi di quello che qui si segnala. Va rilevato nondimeno che la soluzione rigorosa, più recentemente accolta nel divieto delle "concessioni separate", viene giudicata inopportuna da un critico: questi invoca il ritorno alla norma del 1962, rispetto alla quale ritiene che quella vigente costituisca un sicuro regresso, volta com'è "esclusivamente a realizzare con un'ampiezza illimitata ed ingiustificata la tutela dell'interesse dell'affittuario" (15); viceversa, la possibilità di derogare in qualche ipotesi al divieto di concessioni separate sarebbe ancora - sia afferma - non solo "conciliabile con l'affitto del suolo", ma anche "vantaggiosa per l'economia agricola nazionale" (16).

Su quest'ultima affermazione va sollecitato il parere dei competenti, i quali potranno dire, con riguardo anche alle dimensioni del fenomeno, e al modo in cui la pratica ha reagito alle varie leggi, se meriti in ogni caso di prevalere l'esigenza di ricondurre ad unità l'impresa o se qualche volta gli antichi istituti consuetudinari, come le concessioni separate, siano idonei a rendere tuttavia qualche servizio utile all'agricoltura.

Non attrezzato per una ricerca del genere, chi scrive può soltanto fornire i dati legislativi e giurisprudenziali, e richiamare l'attenzione sul diritto di superficie arborea, nel quale va ravvisato il pendant, sul piano dei diritti reali, delle cosiddette concessioni separate. E l'accostamento, mentre permette di notare un'incongruenza rilevante al livello delle sistemazioni teoriche, giova anzitutto a mettere in luce la trasparente connessione dei problemi di sostanza, basati in entrambi i casi sulla segnalata alternativa fra carattere unitario dell'impresa e utilità dei vecchi diritti consuetudinari.

Dopo la norma innovatrice del codice civile, la concessione ad placetandum non poteva avere effetti altro che sul piano obbligatorio (17), ma su questo piano era perfettamente ammissibile, e, come si è visto, veniva ammesso dalla Cassazione l'affitto separato delle piantagioni. Viceversa, ad una norma come quella del 1971, espressa in termini - seppure imprecisi - presentati con tanta insistenza come inderogabili, non v'è dubbio che non possano sopravvivere senza illéceità i vecchi contratti d'affitto monoculturale (18). Occorre quindi concludere nel senso che il risultato raggiunto dalla legge quanto all'affitto è più rigoroso di quello sul quale, almeno fino a poco tempo addietro, ma senza incertezze né ripensamenti, si era attestata la giurisprudenza sul diritto di superficie arborea; e la singolarissima inversione di tendenze, anzi il rovesciamento delle consuete e ben note posizioni legislative, di più circospetta severità nei confronti del diritto reale, induce a ritenere per certo che non si sia minimamente pensato a coordinare il più ampio divieto introdotto dalla legge del '71 con la disposizione del codice civile (19).

Quest'ultima deve intanto essere ripresa in esame dall'interprete, alla luce della normativa sopravvenuta. E' certo che non sarebbe più rispondente allo stato della legislazione riaffermare oggi l'eccezionalità del divieto posto dall'art.956; assai dubbio, invece, che gli argomenti desumibili dal succedersi delle leggi sui contratti agrari siano idonei a sovvertire l'interpretazione ricevuta di esso, quanto alla sopravvivenza dei diritti costituiti prima del codice.

Contro ogni estension-e in via interpretativa dei sopraggiunti divieti, dapprima di affidare e poi, in termini espliciti, di lasciare "concessioni separate" all'affittuario, occorrerebbe infatti opporre anzitutto che si mostra già un suggerimento ardito quello di chi ha proposto di desumere dalla parte generale delle obbligazioni un'integrazione della meno duttile disciplina dei diritti reali (20);

e ciò senza dire che le non perspicue, affrettate norme sui contratti agrari, mentre segnano le tappe dell'evoluzione legislativa, non potrebbero certo accostarsi ad una parte generale, sul piano della portata di principio.

In senso opposto potrebbe addursi un'eadem ratio, comune ai divieti di proprietà separata e di concessioni separate. Ma intanto v'è il problema di cogliere con esattezza lo scopo di quest'ultimo, se solo o prevalentemente di tutelare l'affittuario, ovvero di ricondurre ad unità l'impresa; e nel primo caso si rafforzerebbe il dubbio se la sedes materiae consenta l'analogia nei confronti del diritto reale: chi dovrebbe risultarne avvantaggiato, il proprietario delle piantagioni o quello del suolo? E poi bisognerebbe sapere se l'art.19 cpv. della legge del '71 sia da riferire solo all'affitto, così come testualmente dispone, ovvero abbia portata generale nell'ambito dei contratti agrari (21); ma anche in quest'ipotesi l'analogia resterebbe quanto mai problematica.

Infine, e pur prescindendo da perentori argomenti testuali, desumibili dall'art.956 e confermati in modo indiretto ma sicuro dal progressivo irrigidirsi del divieto nelle disposizioni posteriori, vi sarebbe sempre da fare i conti con la difficoltà di trovare il sistema di liquidazione dei diritti di superficie preesistenti al codice: nel silenzio della legge, e in questo caso appare sintomatica la mancanza di norme transitorie, relative all'art. 956, non potrebbe pensarsi né ad un acquisto di essi (gratuito, o dietro quale corrispettivo?) da parte del dominus soli, né ad applicare in via analogica, che ne difetterebbe ogni presupposto, le disposizioni sul c.d. scioglimento delle promiscuità in materia di usi civici (22).

5. L'esigenza di dare una disciplina uniforme ai diritti reali, vecchi e nuovi, avrebbe potuto suggerire al legislatore del '42 un intervento più penetrante in tema di superficie arborea. Ma in esso non sarebbe stato facilmente evitabile un carattere macchinoso, fonte di complicazioni in sede applicativa - ~~quali~~ non è difficile prevedere per la norma più recente (23) -; e la vischiosità degli antichi diritti su cosa altrui ha sempre opposto resistenza tenace ai tentativi di eversione.

Il legislatore del '71, se fosse stato più consapevole, non avrebbe mancato di darsi carico del singolare trattamento di favore che il suo definitivo attacco contro le "concessioni separate" veniva a costituire di riflesso per i corrispondenti diritti reali, e si sarebbe posto il problema di regolare anche questi, in un modo

o in un altro, col risultato di conseguire più pienamente il proprio scopo e, in via indiretta, di assicurare alla normativa nuova maggior respiro e portata, anche attraverso il raccordo con i principi del codice.

Ma se sono esatte le conclusioni sopra esposte, è da notare che ne risulta oggi uno squilibrio, del tutto insolito, fra la misura in cui si è positivamente realizzata l'esigenza che sullo stesso fondo non coesistano i diritti di più coltivatori - misura che può dirsi piena, almeno sulla carta, là dove il legislatore dei fitti rustici ha fatto irruzione massiccia, pur se disorganica ed imprecisa -, e d'altro canto il risultato di negare viceversa che sia possibile far fronte all'indilazionabile bisogno di promuovere l'aggiornamento e lo sviluppo dell'agricoltura, risultato apertamente ammesso dalla giurisprudenza (24) nel settore dei diritti reali, là dove le "concessioni separate" non ^{hanno} altra regola se non quella del codice civile, meno incisiva anche se ineccepibile dal punto di vista tecnico-giuridico.

Sul piano pratico, tale squilibrio potrebbe sollevare problemi al legislatore di domani (e perciò valeva forse la pena di farlo rilevare in questa sede); sul piano delle nozioni teoriche, invece, ne risultano confermate la lentezza evolutiva dei diritti reali - sintomo sicuro nella diagnosi di una sempre più lieve pressione esercitata sul legislatore dai titolari di essi - e la tendenza ad ammetterne anche al di fuori d'una cerchia ristretta, contro quanto a parole si dichiara: ad ammettere, per quanto concerne la superficie arborea, che antiche manifestazioni di autonomia privata continuino a trovare spazio con effetti inalterati sul piano dei diritti reali, anche quando si vietano la costituzione di questi e d'altro lato sia la costituzione che il mantenimento dei corrispondenti diritti personali.

N O T E

- (1) Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella CEE, n. 39, in Riv. dir. agr., 1969, I, p. 283.
- (2) L'art. 13 della direttiva va riportato al relativo Considerando: "che le possibilità di sviluppo delle aziende, nel quadro di operazioni di ricomposizione fondiaria^d di irrigazione, devono essere utilizzate al massimo per contribuire a realizzare l'obiettivo della presente direttiva; che, di conseguenza, nell'ambito di tali operazioni, occorre instaurare un regime particolare di aiuti supplementari o adattare il regime esistente". Sulla legislazione italiana e gli istituti medievali cui si accenna, basti vedere, rispettivamente, TABET, voce Proprietà rurale (riordinamento della), in Noviss. dig. ital., XIV, Torino 1968, pp. 214-217, e CARVALE, voce Ingressazione, in Enc. dir., XXI, Milano 1971, pp. 556-559; sull'arotondamento" della piccola proprietà contadina, anche il decreto legislativo 24 febbraio 1948, n.114 e le leggi 11 dicembre 1952, n.2362, 6 agosto 1954, n.604, 1° febbraio 1956, n.53, 14 ottobre 1960, n.1218, 26 maggio 1965, n.590, e 14 agosto 1971, n. 817.
- (3) Per la storia dell'istituto, le ragioni che spinsero a vietarlo e le successive controversie dottrinali - prive di eco nella giurisprudenza -, può farsi rinvio alle indicazioni contenute in ALVINO, Efficacia del diritto di superficie su piantagioni costituito mediante usucapione sotto il codice abrogato, nota a Cass. 1° ottobre 1970, n. 1780, in Giust. civ., 1971, I, pp. 89-94, e in PIAZZESE, Sul divieto del diritto di superficie rispetto alle piantagioni, nota a Cass. 14 febbraio 1949, n.241, in Giur. compl. Cass. civ., 1949, II, pp. 68-71; per la casistica più antica, MARDI, La proprietà degli alberi separata da quella del fondo (St. et doc. hist. et iur., 1935), negli Scritti giuridici, I, Milano 1956, pp. 66-69, e FERRARA, La superficie delle piantagioni (Riv. dir. agr., 1941), negli Scritti giuridici, III, Milano 1954, pp. 169-174.
- (4) Così la Relazione al libro della proprietà, Roma 1941, p.56, n.99.
- (5) M. TUCCI, La proprietà arborea separata da quella del suolo, in Riv. dir. agr., 1949, I, pp. 122-129, era per l'integrazione della norma proibitiva, contenuta nel codice, con un'altra, di portata abolitiva, osservando che il legislatore "si è fermato

a metà" (p.126); una difesa approssimata dell'istituto fu intrapresa invece da FERRARA senior, op. cit. (per altri ragguagli, cfr. BALBI, Il diritto di superficie, Torino 1947, p.106 s.); equilibrato bilancio delle discussioni in PUGLIESE, Della superficie³, Commentario Scialoja e Branca, Bologna-Roma 1962, p.551 s.

- (6) In quest'ultimo punto basta rinviare a G.PACE, Il diritto transitorio, Milano s.d., p. 469; sulla portata del divieto PIAZZESE, op. cit., p. 70, e PUGLIESE, op. cit., p.553, e per gli argomenti utilizzati dalla giurisprudenza l'efficace sintesi compiuta da Cass. 7 luglio 1962, n.1779, in Foro it., 1963, I, c. 103.
- (7) Per escludere che il divieto della superficie arborea comportasse quello di affittare le piantagioni, separate dal suolo, si affermò infatti che lo scopo dell'art. 956 cod. civ. è quello "d'impedire l'esistenza di un separato diritto di proprietà del suolo e delle piantagioni, non d'impedire l'utilizzazione separata della piantagione e del suolo, tutte le volte che l'utilizzazione formi oggetto non di un diritto reale, ma di un rapporto tipicamente obbligatorio, come l'affitto, peraltro di natura temporanea. La norma eccezionale dell'art. 956 (...) non impediva dunque che in un campo del tutto diverso, vale a dire nell'ambito dei rapporti meramente obbligatori, le parti contraenti, nell'applicazione della autonomia privata, regolassero nel modo ritenuto più opportuno i loro interessi, assumendo, come oggetto del contratto di affitto, le piante da frutto della tenuta, indipendentemente dal suolo" (Cass. 6 luglio 1951, n.1804, in Foro it., 1952, I, c. 1563).
- *
- (8) Il problema della frode alla legge non è neppure sfiorato dalla sentenza citata alla nota precedente, e le disposizioni sopravvenute lo hanno reso puramente accademico; all'epoca della sentenza, invece, avrebbe avuto senso studiare se la frode alla legge sia prospettabile per contratti come quelli cui si fa riferimento: si sarebbe dovuto decidere per la soluzione negativa, nella misura entro la quale non si fosse ritenuto suscettibile di frode un intento legislativo ispirato a considerazioni politico-economiche di indole generale, che un singolo contratto non sarebbe idoneo a rendere vane.
- (9) V. ad es., per l'affitto, CARRARA, Corso di diritto agrario, III, Roma s.d., p.74 s., ed ancora CARRARA e VENTURA, voce Fondi rustici (affitto di), in Noviss. dig. ital., VII, rist. Torino 1968,

p.457; per altri contratti, BASSANELLI, La colonia perpetua "ad meliorandum" nel Basso Lazio, Roma 1933, p. 17: "non tutto il soprassuolo ma solo determinate piantagioni e colture e costruzioni sono cedute al colono".

- (10) V. l'art.14 della legge 12 giugno¹⁹⁶², n.567, norme in materia di affitto di fondi rustici, e cfr. l'art. 3 della legge 2 aprile 1962, n. 171, norme in materia di ripartizione dell'incremento legnoso delle piante di alto fusto nell'affitto di fondi rustici.
- (11) Così la Relazione R. Colombo, alla legge 15 settembre 1964, n.756, norme in materia di contratti agrari, n. 30 (Le leggi, 1964, II, p.1138 s.); e v. la Relazione Ferrari Aggradi: "le concessioni separate saranno però da ora in avanti vietate, dovendosi considerare fra le più arretrate forme di conduzione" (ibid., p. 1094).
- (12) V. l'art. 11, primo e secondo comma, della legge 15 settembre 1964, n.756.
- (13) V. l'art. 19 della legge 11 febbraio 1971, n.11, nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici, che indubbiamente ha determinato un "mutamento legale dell'oggetto del contratto con estensione dell'affitto a tutte le colture del fondo" (PARLAGRECO, La nuova legge sull'affitto dei fondi rustici, lit. Roma 1971, p.21); di una "conversione legale" ha parlato MOSCO, L'affitto di fondo rustico nella nuova disciplina legislativa², Bari 1972, p.118.
- (14) Dei dati offerti dal diritto positivo, l'ultimo è costituito per adesso dalla legge 23 dicembre 1972, n.844, proroga delle disposizioni contenute nella legge 8 agosto 1972, n.462 (G.U. 4 gennaio 1973).
- (15) Così MOSCO, op. cit., p.117.
- (16) Ancora MOSCO, op. l. ult.cit.
- (17) Cfr. PUGLIESE, op. cit., p.553.

- (18) Cfr. MASSART, L'affitto di fondo rustico nella nuova disciplina, in Riv. dir. agr., 1972, I, p. 976 (~~in~~ in vol. separato, Milano 1972, p. 103), ove si nota anche l'imprecisione del ~~det~~ dettato legislativo, che contrappone ai contratti "in corso" quelli "prorogati", quando il termine antitetico sarebbe stato "stipulati dopo l'entrata in vigore della legge"; v. però il chiarimento di MOSCO, op. cit., p. 118.
- (19) L'opinione viene confermata dai lavori preparatori della legge, dai quali non si trae altro che un cenno, nel senso che con la disposizione di quello che, nel testo definitivo, sarebbe diventato l'art. 19 "viene stabilita l'obbligatoria concessione unitaria di tutte le parti colturali del fondo", rafforzandosi così la soluzione del 1962 (Relazione Morlino e Salari, in Riv. dir. agr., 1971, I, p. 622).
- (20) Cfr. RESCIGNO, Proprietà, diritto reale e credito, in Jus, 1965, p. 480.
- (21) ~~La~~ L'ipotesi della maggiore estensione veniva adombrata per lo art. 11 della legge del 1964 da CARROZZA, negli Atti del seminario sull'interpretazione della legge 15 settembre 1964, n. 756, Milano 1969, p. 152.
- (22) V. gli artt. 8, quarto comma, e 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, riordinamento degli usi civici, e 17-24 del relativo regolamento di attuazione, approvato con r. d. 26 febbraio 1928, n. 332.
- (23) Cfr. ad es. PARLAGRECO, op. l.cit.
- (24) Va qui richiamata la sentenza che ha negato all'art. 956 cod. civ. carattere di norma di ordine pubblico, dichiarando che "non è, ovviamente, da confondere con l'esigenza inderogabile della tutela di fondamentali interessi della collettività sociale, che imperativamente ne sorreggono la stessa ordinata esistenza, l'altra ed assai minore esigenza dell'incremento dell'agricoltura

che, il legislatore ha voluto proteggere con quella norma (secondo la Relazione ministeriale al Re, n.446), diretta soltanto ad impedire l'immobilizzazione della struttura e della destinazione agricola del fondo mediante un'ammontabile superficie vegetale separata dalla proprietà del suolo" (Cass. 1° ottobre 1970, n. 1880, in Giust. civ., 1971, I, p. 94).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Volpe
18



ISPE

ROMA

Convegno di studio sul tema:

« REGIONI, PROGRAMMAZIONE E COMUNITÀ EUROPEE »

con particolare riferimento al settore agricolo

Siena, 22-23-24 Febbraio 1973

COMUNICAZIONE

del

Prof. Giuseppe VOLPE

Assistente di Diritto Costituzionale

nell'Università di Pisa

COMPETENZA REGIONALE E ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI

(con particolare riferimento al settore agricolo)

I. La più recente e autorevole prospettazione dei problemi concernenti l'attuazione degli obblighi comunitari nelle materie affidate dalla Costituzione alla disciplina legislativa e amministrativa delle Regioni a Statuto ordinario é stata offerta nello scorso luglio dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.142, che ha respinto tutte le numerose censure rivolte dall'Emilia-Romagna, dalla Lombardia, e dall'Umbria al d.P.R. 15 gennaio 1972 n.II (trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia, pesca e dei relativi personali ed uffici).

La Corte ha nella circostanza ritenuto che sia la competenza all'applicazione dei regolamenti, direttive ed altri atti della C.E.E. riguardanti gli interventi sulle strutture agricole, sia le attribuzioni in ordine agli interventi a favore degli organismi associativi di prodottiⁿⁱ agricoli previsti da regolamenti della Comunità non sono trasferibili alle Regioni⁽¹⁾, ma rimangono riservati allo Stato, poichè questo assume la responsabilità del loro buon adempimento di fronte alla Comunità ; "ciò presuppone il possesso da parte dello Stato degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'attuazione" (sent. 24 luglio 1972 n. 142)

Postosi di fronte al caso limite dell'inerzia regionale nell'adempimento degli impegni derivanti dalla normativa comunitaria, il giudice costituzionale non ha ritenuto sufficiente la titolarità statale della funzione d'indirizzo e coordinamento ex art.17 lett. a legge 16/V/1970 n.281 ad assicurare

comunque il buon adempimento ~~XXXXX~~ e garantire lo Stato contraente, unico responsabile nei confronti della C.E.E. : infatti "all'inottemperanza (regionale) non si potrebbe in alcun modo porre ~~rimedio~~ riparo, non riuscendo allo Stato di sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasferimento" (2).

In mancanza di meccanismi idonei, l'opinione della Corte é che "il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari é quello della delegazione dei poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato".

La Corte ha in tal modo pienamente legittimato le soluzioni adottate dall'impugnato decreto delegato di trasferimento attraverso le disposizioni degli artt. 4 lett. b e d (II parte) e 13.

Proprio in tema di rapporti Stato-Regioni-C.E.E. le norme di quello che é stato esattamente definito "il piú infelice tra gli undici decreti prefettizi" (M.S. GIANNINI) spiccano per contraddittorietà e incostituzionalità :

a) esiste in primo luogo una patente contraddizione tra l'art. 8 e l'art. 13 del decreto; la prima disposizione recependo sostanzialmente il dettato del cit. art. 17 (legge finanziaria) limita gli interventi statali per l'attuazione degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali ed in particolare delle Comunità economiche europee all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento; l'art. 13, al contrario, sulla scia delle disposizioni dell'art. 4 lett. b e d applica a tale attuazione il trattamento riservato alle c.d. "competenze residue dopo il trasferimento": la norma delega, infatti, *alle Regioni* la formulazione dei programmi regionali di intervento da proporre al Ministero dell'agricoltura e delle foreste in applicazione dei regolamenti C.E.E. relativi alle strutture agricole e l'attuazione degli interventi ~~XXXXXXXXXX~~ conseguenti alle decisioni comunitarie; assoggetta espressamente l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle direttive emanate dai competenti organi statali; e chiarisce infine che in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti propri dell'amministrazione da svolgersi entro termini ^{perentori} previ-

sti dalla legge o termini risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente, può disporre il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale.

b) gli artt. 4 lett. b e d e 13 del d.P.R. sono inoltre in contrasto con l'art. 17 lett. a della legge finanziaria: pertanto risulta indirettamente violato l'art. 76 della Costituzione (contrasto del decreto delegato con la legge di delegazione): da qui la loro illegittimità costituzionale.

Le considerazioni che possono esser tratte dall'esame di tale complesso di norme sono "sconcertanti": nel giro . . . di qualche articolo lo Stato passa dalla titolarità di una mera funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale a quella di una vera e propria potestà di amministrazione attiva, per di più esclusiva, poiché ~~non~~ non è fatta menzione alcuna delle pur abituali formule contemplanti "audizioni", consultazioni o intese con gli Enti locali (3).

Burocrazia e Corte Costituzionale hanno reso pertanto effettivo il pericolo da lungo tempo paventato sintetizzato nella formula del "Ministro braccio destro del MEC" (ELIA) e nella visione di una ~~gravissima~~ ~~ma~~ "funesta" saldatura tra il Consiglio dei Ministri della ~~Comunità~~ (a cui in pratica i Parlamenti dei singoli Stati devolvono i loro poteri) e gli apparati amministrativi nazionali: un nuovo "mostruoso connubio" del XX° secolo, destinato ad infrangere i tentativi di una politica agricola democratica e pluralista.

Sarebbe inutile e sterile insistere su questi punti: sulla scorta dei precedenti era fin troppo facile prevedere che dalle adunanze "estive" di Palazzo della Consulta non poteva che scaturire l'ulteriore e clamorosa conferma dell'inermità di contrapporre sforzi di contestazione legalistica e disarticolata degli strumenti di alterazione e svuotamento del disegno costituzionale di volta in volta predisposti dal potere centrale alla "strategia" ministeriale e burocratica di trasformazione degli Enti locali in organi decentrati plurifunzionali.

Che fare? Larghi settori di "esperti" avviano oggi un dibattito ~~politico~~ politico e globale sul ruolo della Regione come Ente di governo e sul mo-

modello d'autonomia che attraverso l'istituto regionale sarà possibile costruire. Potrebbe essere la via giusta (4).

Intanto, però, le decisioni della Corte costringono ad affrontare una serie di problemi che (come questo dell'inerzia delle Regioni nell'adempimento degli obblighi comunitari) si rivelano sostanzialmente falsi e devianti: si tratta di questioni interamente calate nella "vecchia logica" dei rapporti Stato-Regioni (5).

Ma proprio la consapevolezza di questa gravissima sfasatura ormai prodottasi nell'"odierno" regionalismo italiano italiano rende avvertiti della necessità di seguire linee di ricerca che risultino fruibili ed utili sia nell'ambito delle impostazioni tradizionali che delle nuove visioni politiche, si da riportare il discorso tecnico delle competenze "spicciole" ai disegni globali dell'autonomia e contestualmente inverare questi nel primo.

2. Come era facilmente prevedibile, la questione dominante l'avvento, ~~è~~ e l'attuazione delle Regioni è stata e continua ad essere l'individuazione dei loro poteri, più esattamente l'identificazione della sfera delle competenze del nuovo Ente: il tema dei rapporti tra Stato e Regioni è imperniato fondamentalmente su tale problematica.

È un dato inequivocabile che il regionalismo italiano ~~è~~ a tutti i livelli operativi e teorici, come in passato, ancor oggi (anche quando ipotizza principi e forme di collaborazione tra Stato e Regioni) è saldamente attestato sui principi-valori della separazione delle sfere attraverso la necessaria e preliminare definizione statale (possibilmente, parlamentare) delle competenze. Ciò lo costringe a vivere in sostanza in una sorta di messianica attesa della definizione statale della sfera delle competenze regionali: è recente l'affermazione che tale definizione costituisce "il punto di partenza di tutta una serie di posizioni dottrinali e politiche" condivise da quasi tutte le dirigenze regionali, raggruppate sotto la nuova insegna del neo-regionalismo (6)

Il punto di arrivo e di accordo delle componenti neo-regionaliste è costituito da un tipo di regione costruita sui valori della pienezza delle fun-

zioni amministrative, della rigida esclusione di qualsiasi forma di cogestione e commistione a livello esecutivo, quali punti essenziali e preliminari alla ricostruzione unitaria in capo allo Stato della funzione d'indirizzo (affidata al Parlamento o al Governo) contro il dominante settorialismo degli apparati.

Questo modello autonomistico, che a ragione è stato assimilato alla costruzione francese dei corpi locali, condivide con le impostazioni stataliste la convinzione dell'assoluta necessità di una netta e precisa definizione delle materie di competenza regionale ad opera del legislatore statale. Della tesi è altamente apprezzabile e va pienamente sottoscritto nelle motivazioni e nelle conclusioni il coerente intento di sgombrare il campo da qualsiasi residuo-presupposto idoneo a far riemergere i parentati ed incostituzionali fenomeni di organizzazione binaria; ma va altresì constatato che essa vive ~~in~~ totalmente nella logica garantista alimentata da una visione per "competenze assegnate", fondata sul criterio della divisione del lavoro nel rapporto Stato-Regioni.

Converrà alla luce del dato costituzionale chiedersi se una definizione statale, sia pur condotta a livello legislativo della materia, sia operazione richiesta e conforme al disegno costituzionale; se tale operazione definitiva costituisca la via migliore per dare un ruolo ed un volto alla Regione come ente di governo, poiché in pratica essa si risolve in una costruzione artificiale ed imposta dall'"alto" di compiti da assolvere, in una individuazione ~~ab~~ ab externo e aprioristica della sfera o livello o interesse regionale, in un depauperamento delle possibilità regionali di grado e forza legislativa di incalcolabile portata.

3. Il punto di partenza è che la Costituzione inibisce a qualsiasi fonte che non sia la legge costituzionale di definire e delimitare le materie regionali: è questo un principio costituzionale di fondamentale rilievo nell'ambito del sistema d'autonomia regionale, finora costantemente lasciato nell'ombra ad onta della sua facilmente intuibile e notevole carica ermeneutica.

eliminandone la naturale potenzialità d'espansione, ma implicitamente si enuclea e raggruppa, anche solo per esclusione, un complesso d'interessi che autonomamente entra a comporre una nuova materia.

L'indagine sulla sfera delle competenze regionali richiede innanzitutto (come primo preliminare momento) di procedere ad una verifica costituzionale, ad una ricognizione delle definizioni delle competenze operata in relazione a quelle disposizioni e principi del complessivo sistema costituzionale di volta in volta variamente ricollegabili alle singole materie (o a gruppi di esse) affidate alla disciplina legislativa locale: successivamente il processo di 'stratificazione' della materia è opera delle fonti di produzione normativa del sistema. L'estensione della materia è segnata dal concreto e graduale funzionamento della fonte di produzione normativa: quanti e quali saranno i rapporti (interessi) che il legislatore intenderà disciplinare è cosa impossibile a stabilire a priori.

Il processo si sviluppa attraverso l'effettiva disciplina da parte della fonte normativa di frammenti del reale (situazioni, comportamenti, ~~rapporti~~ rapporti): la materia risulta un complesso di oggetti regolato in un certo modo, un insieme di fattispecie, di situazioni di fatto che una fonte di diritto regola sulla base dei propri poteri di valutazione o prospettazione d'interessi: è una categoria mutevole nel suo concreto contenuto, variabile nella sua effettiva estensione.

Siamo di fronte ad un principio interpretativo generale delle materie ~~contemplate~~ contemplate nell'art. II7 Cost.: nella convinzione che l'Ente Regione è articolazione della collettività popolare in senso territoriale e che ~~occorre~~ occorre stabilire costanti ed effettivi collegamenti tra l'organizzazione costituzionale ed il fenomeno comunitario, le competenze-materie regionali vanno collegate agli interessi e ai valori espressi dalla comunità: ne deriva l'indefinibilità a priori della materia ed il superamento del principio di separazione materiale delle sfere.

Tale conclusione è pienamente confortata dalle indicazioni che gli "addetti ai lavori" hanno a più riprese fornito in relazione ai problemi del settore agricolo: ~~è~~ è stata costantemente sottolineata la necessità di

superare orizzonti strettamente tecnico-economici della materia per una visione politico-sociale di essa; rilevato l'alto grado di interferenze e gli stretti nessi con molteplici campi (industria, commercio, credito, riassetto e sistemazione del territorio, istruzione) che caratterizza^{no} gli interessi tradizionalmente connessi all'agricoltura. Ne deriva la pericolosità (se non l'impossibilità) di concepire la materia come una somma di singole competenze, funzioni e servizi: essa va piuttosto considerata un complesso di interessi reali, un compito unitario risultante dall'aggregazione di molteplici esigenze e bisogni effettivi delle comunità regionali: ciò è reso addirittura imprescindibile dal tentativo in atto di affiancare una politica di interventi sulle strutture produttive alle tradizionali misure di organizzazione e regolazione del mercato e dei prezzi (v. le previsioni degli Statuti delle Regioni "ordinarie" in materia).

Il lungo dibattito sulla nota formula del "trasferimento organico" ex art. 117 della legge finanziaria è stato originato e animato proprio dalla necessità di superare la logica delle competenze a "pezzi e bocconi", il settorismo implicito nei trasferimenti per sommatoria di competenze singole: occorre rendere organiche e coerenti, trasformandole in complessi funzionali, le competenze delle Regioni, pur salvaguardando le esigenze unitarie con strumenti sottratti alla gestione burocratica e affidati invece alla decisione politica (AMATO).

4. Nella sottolineata impossibilità di fissare preventivamente al di là della definizione costituzionale il contenuto di una materia legislativa (salvo l'intervento del legislatore costituzionale), nella dimostrata vacuità degli ambiti materiali precedente l'effettivo funzionamento della fonte di diritto abilitata a dar loro corpo e concretezza, nell'inammissibilità di un intervento che pregiudichi e alteri in via extra-costituzionale l'elenco e le classificazioni dell'art. 117 Cost. è la radice profonda ~~dei~~ delle inevitabili interferenze tra competenze regionali e statali: è possibile che lo stesso oggetto fisico (fattispecie), regolato in base ad una determinata attribuzione - valutazione possa essere disciplinato in base ad una

diversa, propria di una fonte antagonista. La concorrenza di competenze é tipica di un sistema in cui é sovrano il principio della pluralità di fonti normative dotate di proprie attribuzioni.

Poste queste premesse é possibile ipotizzare la seguente linea ricostruttiva in tema di competenze regionali per l'attuazione della normativa comunitaria e degli obblighi internazionali:

a) innanzitutto non sembra possa essere contestato al Parlamento l'esclusivo potere di provvedere in via legislativa all'esecuzione dei ~~trattati~~ trattati internazionali o comunitari : é l'opinione largamente prevalente in dottrina e d'altra parte le Regioni non hanno mai contestato nei processi costituzionali il potere statale di provvedere in via legislativa all'ordine di esecuzione di impegni convenzionalmente assunti nei rapporti internazionali⁽⁴⁾; piuttosto, si avverte l'esigenza di sperimentare forme di partecipazione diretta della Regione all'attività degli organi comunitari o anche degli organi nazionali nella fase di stipulazione dei trattati, quante volte vengano coinvolti interessi regionali [su questa strada più avanzate appaiono le esperienze compiute nella Repubblica Fed. Tedesca⁽⁵⁾];

b) per quanto riguarda la delineazione dei poteri delle Regioni nella fase della concreta attuazione degli impegni internazionali e comunitari (in relazione soprattutto alle esigenze della politica di struttura) occorre distinguere :

I.) la Regione provvede ad attuare con legge (presumibilmente, legge-provvedimento) la normativa comunitaria (o derivante da trattati internazionali).

Dalle espressioni contenute nelle norme del Titolo V della Costituzione (in part. artt. II7-II1-I23-I27) e dall'art. I34/I Cost. si evince con tutta chiarezza che gli atti legislativi, in cui si esplica la potestà regionale, hanno efficacia pari a quelli emanati dal Parlamento; oggi domina pacifica la convinzione che tra ^{la} legislazione statale e quella regionale non vi sia rapporto di gerarchia, bensì di parità, trattandosi di fonti fra loro equivalenti e dotate di uguale forza formale.

Il sistema dei limiti della legge regionale nei confronti della legge stata-

le non elimina la riconducibilità della prima all'unico genus della legge: la norma regionale al pari di quella statale é sottratta al controllo della autorità giudiziaria e non é impugnabile dinanzi ad organi amministrativi : é legge in senso tecnico. Appare esatto specificare il rapporto tra legislazione statale e regionale come un'articolazione dell'unica funzione legislativa : l'elaborazione normativa centrale e locale non si gradua per maggiore o minore forza giuridica. Dimostrata l'inutilizzabilità dei criteri di gerarchia e competenza per risolvere i problemi dell'efficacia innovativa della legge regionale e della sua resistenza all'abrogazione, va riconosciuto che la legge statale cede alla norma regionale successiva che nel rispetto dei limiti costituzionali disciplini determinate fattispecie già sottoposte alla legislazione statale.

La potestà legislativa regionale é disciplinata dagli artt. 117 e 127 Cost. L'art. 117 stabilisce una presunzione, specificandone immediatamente carattere e grado di relatività : la Regione emana norme nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, fino al punto in cui l'opposizione governativa, ritenendo la norma contrastante con l'interesse nazionale o quello delle altre Regioni, invochi la verifica delle Camere. I principi statali relativi alle situazioni che la Regione disciplina si presumono rispettati fino a che la sollecitazione governativa avvii un processo di contestazione eventualmente sfociante in Parlamento.

Dall'art. 127 si evince infatti che il Governo allorché ritenga la legge regionale in contrasto con gli interessi nazionali (o con quelli di altre Regioni), esperita senza risultato la fase di rinvio, ha la possibilità di promuovere la questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. Ove tale dispositivo non venga innestato, la legge regionale successivamente ^{modifica o} abroga la legge statale precedente, ^{e anche di esecuzione dei trattati internazionali o comunitari} e nei casi e per quelle parti in cui preferisca adeguarsi alla preesistente disciplina statale finisce implicitamente col riconoscere ed enucleare una serie di principi fondamentali. D'altra parte il mancato intervento del Governo in ordine alla disciplina di determinate fattispecie e la conseguente tollerata abrogazione delle norme statali risulta sintomo inequivoco ^{bile} del consenso statale sulla piena

"regionalizzazione" della disciplina di quelle fattispecie e di una tacita accettazione della prevalenza dell'interesse regionale ^{anche sugli obblighi comunitari e internazionali}. Non costituisce forse una scelta e un orientamento anche siffatto atteggiamento (negativo) degli organi centrali?

Il Governo é in grado di fermare, ~~nel tentativo di sottrarre all'abrogazione della legge statale,~~ l'azione regionale, intendendo far valere ed incorporare in essa interessi e valori unitari, prodotto di proprie valutazioni sui temi oggetto di disciplina, già codificati o meno nella legislazione statale e comunque ritenuti intangibili rispetto al legislatore locale : il conflitto sfocerà in Parlamento organo di decisione sulla base del contrasto delle tesi.

In definitiva i principi fondamentali si riterranno rispettati sino a che il Governo non metta in moto il meccanismo processuale delineato dall'art. 127. Al Parlamento non risulta impedito di disciplinare in via ordinaria e secondo i suoi normali poteri qualsiasi fattispecie o interesse cada nei suoi piani d'attività legislativa : l'unica conseguenza della tesi prospettata é che la legge ordinaria, finché non scaturisca dal funzionamento del dispositivo dell'art. 127, non assume nei confronti della legislazione locale veste ed efficacia di principio fondamentale, esponendosi all'eventuale diretta abrogazione regionale.

5. Alla luce di tali considerazioni non sembra possa essere condivisa la tesi che le norme comunitarie o dei trattati internazionali (introdotte o meno dalla legge statale nell'ordinamento) costituiscono ^{comunque} nei confronti delle Regioni principi fondamentali ex art. 117 Cost. (9). Ciò costituisce una troppo grave alterazione del sistema costituzionale che prevede la formazione di principi fondamentali secondo i tempi e i modi stabiliti dal meccanismo delineato dall'art. 127 Cost.: qualsiasi astratta, preventiva "codificazione" dei principi si risolverebbe in una aprioristica definizione "dal centro" della materia rivelatasi per quanto detto in precedenza incostituzionale. L'elaborazione dei principi-interessi unitari sfuggirebbe a termini di

riferimento precisi, a realtà economico-sociali largamente diverse e tali da richiedere differenti strumenti di intervento, che solo concrete prospettazioni regionali possono fornire. Verrebbe in tal modo a mancare quella revisione e ristrutturazione del sistema normativo statale (e anche comunitario) sulla base degli interessi-valori e degli apporti regionali che la Costituzione ha previsto ponendo espressamente nei confronti della legislazione statale l'obbligo dell'adeguamento (v. art. 5 e disp. fin. IX).

Nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario le norme comunitarie o derivanti dai Trattati internazionali (recepte o meno nel nostro ordinamento attraverso la legge) si pongono quale limite della legislazione regionale solo se assumono veste e valore di principi fondamentali ex art. 117 Cost. : ma ciò può verificarsi solo nei modi descritti in precedenza.

Il giudizio del Parlamento culmina nell'emanazione di leggi che stabiliscono i principi-limite del successivo impegno normativo legislativo, fissandone nel rispetto delle norme costituzionali, tratti e momenti ritenuti irrinunciabili ed essenziali ("fondamentali") per la tutela della unità dell'ordinamento e della responsabilità assunta in sede internazionale. La nuova dimensione e la gestione partecipata degli interessi a livello locale obbliga lo Stato a riconsiderare la sua azione legislativa, a misurarsi su più vive realtà e concreti bisogni.

In tale prospettiva, il trasferimento delle funzioni amministrative operato con l'emanazione dei decreti delegati in attuazione della disp. fin. VIII costituisce soltanto l'interpretazione statale delle materie assegnate dalla Costituzione alle Regioni, così come le disposizioni degli Statuti costituiscono l'enunciazione dei punti di vista delle assemblee regionali circa la natura e la dimensione dei compiti ed interessi chiamati a soddisfare.

La concretizzazione delle competenze regionali resta affidata al funzionamento dell'individuato meccanismo legislativo in forza dell'apporto

paritario statale e regionale.

I decreti delegati (come pure gli Statuti delle Regioni di diritto comune) non definiscono l'ambito della materia regionale e di conseguenza la possibilità d'intervento dell'Ente : i decreti attuano un mero contingente trasferimento di funzioni amministrative necessariamente effettuato sulla base delle competenze esercitate dai vari Ministeri e ~~che~~ rispecchiano l'intendimento ~~statale~~ e la visione statale in un determinato momento storico dell'autonomia regionale. Pertanto tale operazione non risolve e chiude il problema dell'estensione della sfera di competenza, né é esauriente per quanto riguarda le stesse funzioni amministrative.

In effetti la Costituzione (art. II8) salda la potestà amministrativa regionale al processo di stratificazione legislativa delle materie: ne deriva che la completa estensione e specificazione delle funzioni amministrative, al di là della definizione in via astratta e preventiva attraverso i decreti di trasferimento o in altre forme, risulterà pur sempre sottoposta alla vicenda legislativa da essa dipendente.

6. I rigidi passaggi dell'art. I27 rendono edotti della presenza nel sistema di una alternativa per la risoluzione dell'ipotizzato contrasto Stato-Regione.

La possibilità di evitare il ricorso al Parlamento fa presumere d'altronde eliminata in qualche modo la situazione litigiosa, esclusivamente attraverso l'azione del Governo e del Consiglio Regionale. L'opposizione e il rinvio per riesame della legge regionale ritenuta in contrasto con gli interessi ^{nazionali} ~~regionali~~ e con quelli di altre Regioni, costituiscono strumenti non vincolanti ma idonei all'indicazione degli orientamenti e delle direttive che, secondo le valutazioni collegiali governative, l'attività legislativa regionale dovrebbe rispettare in relazione alla disciplina di determinate situazioni.

Ed é attraverso tale meccanismo che il Governo potrà indicare alle Regioni le esigenze che intende far valere in ordine al rispetto della normativa comunitaria e degli obblighi internazionali assunti.

La riapprovazione (a maggioranza assoluta dei componenti) della legge da parte del Consiglio Regionale può risultare il momento culminante di un processo di adeguamento alle indicazioni ed orientamenti governativi o testimoniare la rigida attestazione del Consiglio su posizioni di contrasto. A tal punto, ^{Spetterà} ~~Spetterà~~ al Governo decidere l'impugnazione .

Ove questa manchi, il conflitto é comunque sanato : la legge della Regione, modificata o meno in seguito all'intervento governativo, dispiega nel sistema la sua forza innovativa e ~~abrogata~~ abrogatrice. E' facile intuire che normalmente l'inutilizzazione del giudizio ~~pari~~ parlamentare risulterà proporzionale allo sviluppo della collaborazione tra le parti, alla capacità di comprensione delle rispettive valutazioni, alla reciproca rinuncia e smussamento delle posizioni più rigide, alla strumentazione e all'uso sempre più ampio di ~~stati~~ schemi cooperativistici.

(cont.) →

L'art. 127 Cost. costituisce il termine di riferimento ineliminabile di un principio e orientamento fondamentale, di cui la schematica formulazione, che ne rappresenta la necessaria e permanente base costituzionale, suggerisce ampi e continui sviluppi. E' alla luce dell'indicazione costituzionale che la Regione e il Governo dovranno muovere alla ricerca dei collegamenti e raccordi adeguati alle esigenze ed alle situazioni : l'accordo normativo lungi dal tradursi in un autonomo atto finale del procedimento rimane nell'ombra ed è trasfuso nella legge regionale. La compartecipazione non implica inevitabilmente atti finali che alterino i principi governanti l'esercizio della funzione legislativa : è sufficiente comunque pervenire all'emanazione di normative arricchite nella giusta misura dal concorso e dagli apporti dei centri d'interesse abilitati ad intervenire. Occorre evitare l'errore di considerare la soluzione proposta sovrainposta ad un sistema che la esclude : al contrario, il disegno costituzionale ne fa un cardine dell'autonomia regionale, sì che ad essa dovrebbe essere dato tutto lo sviluppo di cui è capace.

La disposizione dell'art. 127 costituisce il fondamento positivo del principio di collaborazione e la principale garanzia della funzionalità del sistema autonomistico ; essa offre all'operatore gli elementi basilari ed intangibili su cui fondare e valutare le concrete applicazioni del principio e ~~xxx~~ soprattutto la successiva attività di costruzione delle procedure coinvolgenti interventi statali e regionali : gli schemi di cooperazione che preludono all'emanazione della legge regionale debbono assicurare al Governo e agli organi esponenti degli Enti regionali una posizione equiordinata e paritaria per iniziativa, apporti e peso decisionale, traducendosi in procedure che consentano nel corso della formazione delle norme piena espressione e libera valutazione dei rispettivi interessi e bisogni : il meccanismo costituzionale non riserva né al Governo, né alla Regione alcun potere vincolante nell'esperimento di questa fase (10).

7. II.9 la Regione provvede all'attuazione degli obblighi mediante atti amministrativi.

In questo caso va innanzitutto rilevato il fatto che la Regione, ove rinunci all'esercizio della sua potestà legislativa, essendo la sua attività amministrativa, in forza del principio di legalità, vincolata all'intero corpo legislativo statale ^(più l'annullamento ex art. 125 I comma Cost.), rinuncerebbe in pratica a qualunque reale esercizio dei suoi poteri di autonomia politica e capacità di trasformazione del sistema (finendo con l'amministrativizzarsi e riducendosi ad una sorta di ente "ausiliario" statale) : sotto questo profilo è veramente confortante la notevole estensione del campo della riserva di legge in senso formale operata da tutti gli Statuti regionali.

~~Inoltre gli atti regionali potranno sempre essere annullati ove non superino il vaglio del controllo di cui all'art. 125 I comma Cost.~~

~~Infine~~ ^{rispetto degli impegni internazionali e comunitari da parte)} ~~Ad un~~ Governo che vedesse disattese le proprie direttive ^{in ordine al} ~~in ordine al~~ dell'attività amministrativa regionale resta sempre la ~~più~~ possibilità di sollecitare (vincendo l'inerzia) l'intervento legislativo parlamentare volto a ridisciplinare determinate materie ed eventualmente, a stabilire direttamente criteri e indirizzi per l'attività amministrativa regionale, incidendo anche sull'organizzazione amministrativa dell'Ente ed imponendo persino alla Regione di adottare determinati atti con legge) : la Regione sarebbe così costretta, ove intenzionata a modificare il rinnovato sistema legislativo ad utilizzare la via dell'atto legislativo e ~~per~~ quindi a mettere in moto il descritto meccanismo dell'art. 127.

III. Ove la Regione resti inerte (è l'ipotesi prospettata dalla Corte Costituzionale), sulla scorta dei precedenti rilievi intorno al superamento del criterio di separazione delle competenze, è ora possibile negare che lo Stato non sia in grado di procedere alla diretta attuazione in via legislativa e amministrativa degli obblighi internazionali e comunitari.

~~III~~ Alla legge statale potrà sempre tuttavia derogare la legge regionale successiva, innestando il meccanismo dell'art. 127 in virtù dell'elaborazione parlamentare dei principi fondamentali; così come la Regione potrà altresì ritenere necessaria un'attuazione in via amministrativa che contrasti con precedenti atti amministrativi statali : anche in questo caso è sufficiente che la scelta regionale si riveli ^{infine} legittima.

N O T E

(1) La sentenza ha negato, adeguandosi alle previsioni del decreto, la competenza delle Regioni in materia di commercio dei prodotti agricoli e di politica dei prezzi e dei mercati, facendo leva, tuttavia, più che sul difetto di strumenti idonei ad ovviare all'inerzia regionale, sull'interesse e la portata nazionale "sorpasante la capacità di azione delle Regioni" propri di tali settori.

(2) Concetti analoghi sono stati espressi dalla Corte Costituzionale nella sent. 24 luglio 1972 n. 138 per escludere la competenza regionale in ordine all'assistenza ai ~~ai~~ profughi stranieri (v. art. 3 n. 4 d. P. R. 15 gennaio 1972 n. 9 - Trasferimento delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica). Una "ricostruzione" degli orientamenti della Corte sulle questioni qui affrontate e più in generale sui problemi dell'attuazione e dei poteri delle Regioni è stata compiuta da CRISAFULLI, in Politica del diritto, n. 5/1972, 665.

(3) La commissione parlamentare per le questioni regionali (c.d. Commissione Oliva) chiamata ad esprimere il suo parere sullo schema di decreto delegato ~~xxxxxx~~ per l'agricoltura sulla questione dell'attuazione della politica comunitaria deliberò a maggioranza: a) l'opportunità di delegare alle Regioni l'adempimento degli impegni comunitari ~~xxx~~ in atto sulle strutture agricole, rimanendo allo Stato la funzione di garantire in sede internazionale e negli organismi comunitari l'unicità della ~~x~~ rappresentanza e l'adempimento all'interno dell'intero territorio nazionale degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria; b) la necessità di assicurare alle Regioni la possibilità di partecipare ad organismi consultivi "in cui si forma la volontà politica che deve essere espressa dal Governo in rappresentanza di tutti gli interessi nazionali". Un trattamento più favorevole alle Regioni ha riservato anche la legge 4 agosto 1971 ~~nr 432~~ n. 592 (Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 5 luglio 1971 n. 432, concernente interventi in favore dell'agricoltura) stabilendo in una serie di rilevanti ipotesi (v. art. 2 bis e 2 undecies) "intese" e altre forme di partecipazione delle Regioni alla formazione dei provvedimenti ministeriali.

(4) V. per tutti AMATO, in La via italiana alle Regioni, Milano 1972

(5) Tra l'altro è ormai dominio della cronaca giornalistica che l'inerzia statale ha finora fatto dell'Italia il paese più frequentemente rinviato alla Corte di Giustizia del MEC; resa molto spesso impossibile l'utilizzazione degli "aiuti" comunitari per mancanza di leggi di appli-

cazione, mentre al Fondo sociale non é stato ancora presentato il programma di trasformazione del Mezzogiorno per ottenere gli stanziamenti previsti per le ~~aree~~ aree depresse.

(6) BASSANINI, in Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune, in Giur.Cost., 1971, 481.

(7) Sul tema dell'attuazione degli impegni comunitari (e più in generale, degli obblighi internazionali) in relazione ai problemi di definizione delle competenze statali e regionali, per i contributi più recenti, : ELIA, in INEA ISAP Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni, Bologna 1972, 35; (ivi anche CALANDRA, 25); DE VERGOTTINI, Considerazioni sui rapporti fra direttive comunitarie e autonomia regionale, in Riv.Trim.Dir. Proc.Civ., 1972, 300; BASSANINI, in Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni, Roma 1972, 86; CASSESE S., in INEA ISAP L'intervento pubblico in agricoltura tra Stato e Regioni, Bologna 1971, 39; CARBONE S.M., Regioni a Statuto ordinario e diritto delle Comunità Europee, Giur.it., 1971, IV, 178; ROMAGNOLI, Stato, regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole ~~xxxxxxx~~ Regioni in Diritto dell'economia, 1970, 517; v. anche, CORTE COST., 8 luglio 1969 n. 120, in Foro it., 1969, I, 2069 (con osservazione di PIZZORUSSO).

(8) v. recentemente, KISKER, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, 51ss; 285 ss.

(9) Per questa opinione, ~~xxxxxxx~~ CARBONE S.M., cit., 179 e autori ivi citati.

(10) Nel disegno tracciato nel testo dell'autonomia regionale, la funzione di indirizzo e coordinamento ex art. 17 lett. a (legge finanziaria) é esclusivamente collocabile all'interno dell'intervento legislativo parlamentare : ciò in sostanziale armonia con le tendenze definite neo-regionaliste ed in forza di quella posizione super partes (Regioni e Governo) riconosciute alle Camere, elaboratrici nei modi visti d'indirizzi unitari vincolanti (non solo finalisticamente) l'azione regionale e governativa. In tal senso la formula d'indirizzo e coordinamento sta ad indicare una funzione essenzialmente direzionale, di riconduzione ad unità di orientamenti contrastanti, di ricomposizione ed inserimento d'interessi talora ~~confliccenti~~ confliggenti in piani di più ampia ~~portata~~ portata e comprensiva portata, in grado di assicurare la dovuta armonizzazione.

L'attività legislativa regionale deve essere "indirizzata e coordinata":
a) dal Parlamento, titolare della funzione, attraverso l'enunciazione legislativa dei principi fondamentali secondo i tempi e in modi in precedenza esaminati (oltrechè attraverso le leggi sulla finanza regionale di cui all'art. 119/I Cost.); b) oppure attraverso l'intervento governativo nel corso dell'iter tracciato nell'art. 127 ~~Cost.~~ Cost., suffragato dal

10

consenso regionale : in sostanza in quanto calato in adeguate forme di collaborazione preludio all'emanazione della legge regionale : da questo punto di vista l'indirizzo e il coordinamento rappresentano ,più che l'esercizio di una funzione,l'enucleazione di un principio costituzionale sulla produzione legislativa postulante per la sua attuazione schemi di cooperazione fondati sulla posizione paritaria ~~antitaxper-~~ e consensuale dei soggetti coinvolti,preparatori rispetto all'emanazione dell'atto finale (la legge regionale).Su tale tema, da ultimi, BARBERA,Regioni e interesse nazionale,Milano 1971; BASSANINI,in La via italiana alle Regioni,cit.,43;v.anche gli ATTI del CONVEGNO FONDAZIONE G.AGNELLI,Torino,I6-I8 giugno 1972.
