

CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO-ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENTINO-TIROLER ETSCHLAND

II. LEGISLATURA
II. LEGISLATURPERIODE

SEDUTA 118^a_{te} SITZUNG
16-6-1956

INDICE - INHALTSANGABE

a) Relazione della Commissione consiliare avente l'incarico di presentare proposte legislative per l'attuazione dell'art. 14 dello Statuto di Autonomia;

b) Disegno di legge n. 199: "Delega alle Province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative nelle materie agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, apicoltura, caccia e pesca, opere di bonifica", (proponenti i Consiglieri dott. Benedikter, dott. Brugger e ing. Pupp).

a) Bericht der Ratskommission, die den Auftrag hat, Gesetzesvorschläge zur Durchführung des Art. 14 des Autonomiestatutes vorzulegen;

b) Gesetzentwurf Nr. 199: "Übertragung an die autonomen Provinzen Trient und Bozen von Verwaltungsbefugnissen auf den Gebieten Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstabteilungen, Vieh- und Fischzucht, Almwirtschaft, Jagd und Fischerei, Bodenverbesserungen", (Vorleger: die Ratsmitglieder Dr. Benedikter, Dr. Brugger und Ing. Pupp).

AMERICAN ...

...

...

...

...

Presidente: dott. SILVIUS MAGNAGO

Vicepresidente: avv. RICCARDO ROSA

(ore 9,45).

PRESIDENTE: La seduta è aperta. Appello nominale.

STOETTER (Segretario - S.V.P.): (fa l'appello nominale).

PRESIDENTE: Lettura del processo verbale della seduta del 3 aprile '56.

STOETTER (Segretario - S.V.P.): (legge il processo verbale).

PRESIDENTE: Osservazioni sul verbale? Il verbale è approvato.

Comunico di aver ricevuto dalla Croce Rossa Italiana una lettera di data 11 aprile 1956 con l'oggetto « Offerta da parte dei signori Consiglieri pro sinistrati Italia Centro-Meridionale » del seguente tenore: « Nel trasmettere l'unità ricevuta per l'offerta di Lire 78.000, fatta dai sigg. Consiglieri regionali pro sinistrati dell'Italia Centro-Meridionale, Le invio un particolare ringraziamento anche a nome del Comitato, pregandoLa di rendersi interprete presso i signori Consiglieri della nostra gratitudine. Con deferenti ossequi. Il Presidente regionale: prof. dott. Beppino Disertori ».

Iniziamo col punto 6 all'Ordine del giorno per finire la sessione iniziata già nel marzo:

- a) Relazione della Commissione consiliare avente l'incarico di presentare proposte legislative per l'attuazione dell'art. 14 dello Statuto di Autonomia;
- b) Disegno di legge n. 199: « Delega alle Provincie autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative nelle materie agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, alpicoltura, caccia e pesca, opere di bonifica » (proponenti i Consiglieri dott. Benedikter, dott. Brugger e ing. Pupp).

Lettura della Relazione della Commissione ad hoc da parte del Presidente.

ALBERTINI (Presidente della Commissione): legge la seguente

RELAZIONE

La Commissione consiliare, nominata dal Consiglio Regionale con l'incarico di elaborare proposte legislative in merito all'attuazione dell'articolo 14 dello Statuto di autonomia, con particolare riguardo alle materie dell'agricoltura e foreste, rassegna con la presente relazione il suo mandato.

La Commissione non è riuscita nell'intento, che, evidentemente, il Consiglio Regionale si era proposto, di ricercare nelle diverse posizioni ed interpretazioni, un punto comune di incontro.

Non vi è dubbio che, nelle sedute della Commissione, sia stato possibile approfondire i molteplici aspetti del problema inerente l'attuazione dell'art. 14 nella nostra Regione, e tale approfondimento costituisce sempre un dato positivo, e per la Commissione e, di riflesso, anche per il Consiglio Regionale.

La Commissione non può presentare una relazione di sintesi della problematica affrontata e neppure si sente di esporla adeguatamente con la presente, ma si limita ad un breve riassunto della discussione.

Il merito dei problemi affrontati, le varie posizioni emerse, le tesi e le controtesi sono espone in relazioni allegate. Come il Consiglio Regionale potrà vedere, abbiamo quattro punti di vista riguardanti la attuazione dell'art. 14 dello Statuto di autonomia: quello della D.C., del S.V.P. che si trova espresso e nella relazione al disegno di legge e nel memoriale dell'on. Tinzi; del cons. reg. dott. Scotoni, a nome anche del collega Vinante; quello del cons. Defant. Comunque con la presente relazione, con quelle allegate, dei rispettivi gruppi, con gli elaborati vari, la Commissione pensa di poter rendere adeguatamente edotto il Consiglio Regionale e di aver così in parte almeno ovviato alle mancanze di una relazione d'insieme.

Ancora nella prima seduta la Commissione si era proposta il metodo del lavoro. Doveva cioè affrontare l'interpretazione dell'art. 14, in sede teorico-dottrinale o sulla base di un concreto disegno di legge che ne fosse l'attuazione secondo un determinato punto di vista che nella specie era quello del S.V.P.?

La Commissione, dopo attento esame, ha preferito seguire la seconda strada, che però non esclu-

deva la prima. Si è pensato cioè che, di fronte ad un progetto di legge di concreta attuazione dell'art. 14, presentato dal S.V.P., la Commissione avrebbe avuto modo di ricavare dallo stesso i principali quesiti relativi al problema della delega. Si abbinava così la discussione astratta a quella concreta, i principi fondamentali con le singole norme del disegno di legge.

Le questioni di fondo, riguardanti l'art. 14, che furono prese in esame, lungo le otto sedute, furono le seguenti:

- 1) inquadramento delle disposizioni dell'art. 14 nel complesso dello Statuto;
- 2) natura delle disposizioni dell'art. 14;
- 3) natura della delega;
- 4) oggetto della delega;
- 5) trasferimento degli uffici dalla Regione alle Provincie; o dipendenza funzionale degli stessi dalle Provincie stesse;
- 6) alternatività della delega, alle Provincie, ai Comuni od agli altri Enti locali con il valersi degli uffici;
- 7) poteri della Regione sulle Provincie nelle materie delegate;
- 8) possibilità dei ricorsi dalla Giunta Provinciale alla Giunta Regionale;
- 9) rapporti di natura finanziaria.

L'illustrazione dei vari punti di vista riguardante questi principali quesiti si trova esposta in maniera diffusa nelle allegate relazioni.

Il progetto di legge fu oggetto esso pure di esame approfondito nel suo complesso e nei suoi singoli articoli. Secondo la relazione del S.V.P. la proposta di legge trovava il suo fondamento, la sua ragione di essere, oltre che nella volontà di rispettare l'obbligo posto ai legislatori regionali di attuare l'art. 14, anche nella necessità di favorire le popolazioni altoatesine, le quali, nell'art. 14, vedevano una maggiore garanzia dei propri interessi.

Secondo il S.V.P. ci si era orientati per una delega nel settore dell'agricoltura e foreste in considerazione della diversità dell'economia agricola e forestale delle due Provincie, l'una ancora fondata su basi di natura economica e salvaguardata a mezzo dell'istituto del maso chiuso, l'altra impoverita dal suo frazionamento e bisognosa di interventi degli enti pubblici.

In corrispondenza alle posizioni di principio ed alle diversità emerse, si ebbero, sul disegno di legge e sui singoli articoli, posizioni contrastanti.

La D.C. e in parte le minoranze fecero, nei riguardi del disegno di legge, alcune osservazioni.

Sull'art. 1. - La materia oggetto della delega non poteva essere contenuta in un unico provvedi-

mento, essendo molto complessa. Era necessario emanare tanti provvedimenti quante sono le leggi richiamate dall'art. 1.

In conseguenza anche l'art. 2 doveva esplicitamente sancire quali funzioni amministrative fossero delegate alle Provincie, e per l'art. 3 la precisazione di quali fossero gli organi e gli uffici che esercitavano tali funzioni delegate.

L'art. 3 fu inoltre censurato dalla minoranza perchè non consentiva il ricorso contro le deliberazioni della Giunta Provinciale. Le minoranze fecero presente essere necessario ed inderogabile che il cittadino, contro i provvedimenti della Giunta Provinciale in materie delegate, potesse esperire ricorso gerarchico alla Giunta Regionale.

Di parere diverso furono i rappresentanti del S.V.P., intendendo essi il provvedimento della Giunta Provinciale, perchè registrato dalla Corte dei Conti, provvedimento definitivo.

Su tale problema il Presidente portò una relazione formulata dagli Uffici della Provincia di Trento, con la quale, in sintesi, si voleva dimostrare l'estrema difficoltà di introdurre un vero e proprio ricorso gerarchico contro un provvedimento registrato alla Corte dei Conti, non potendo, evidentemente, la stessa Corte dei Conti, registrare, avendo il medesimo controllo sulla Giunta Regionale, un diverso provvedimento, in sede di controllo sulle decisioni della Giunta Regionale.

Diceva la relazione che, eventualmente, i ricorsi dovevano essere prodotti presso il Tribunale di Giustizia amministrativa e quindi, non più in sede amministrativa, ma in sede giurisdizionale, sollecitando la costituzione di tale organo previsto dal nostro Statuto.

Anche l'art. 4 fu oggetto di critica in quanto non era chiaro come veniva disciplinata la sostituzione degli organi consultivi centrali con quelli locali e i provvedimenti assunti, di concerto fra i vari Ministeri.

Così per l'art. 5, la D.C. e le minoranze fecero presente essere contrario al principio della delega che fossero richiamate le funzioni che rimanevano alla Regione con la presunzione che tutte le altre, in base agli art. 1-2-3-4, spettino alla Provincia. Il procedimento doveva essere invertito.

Anche il problema finanziario di cui all'art. 8 doveva trovare una soluzione diversa, in quanto l'art. 70 non poteva prestarsi all'ufficio di disciplinare i rapporti finanziari in materia delegata.

Si doveva fare ricorso o al metodo di considerare la Giunta Provinciale funzionario delegato della Regione, od autorizzare la Giunta Provinciale ad impegnare fondi pertinenti al bilancio regionale.

Per quanto riguardava il controllo i Commis-

sari della D.C. e minoranze fecero presente che i rimedi proposti dal S.V.P., in caso di violazione delle direttive regionali o dei regolamenti, era eccessivo. Non si poteva certo ricorrere allo scioglimento del Consiglio Provinciale, qualora la Giunta Provinciale avesse violato le direttive od i regolamenti regionali in materia delegata.

Lo scioglimento del Consiglio Provinciale doveva ritenersi valido in caso di estrema gravità. Si suggeriva pertanto, in caso di inadempimenti od inerzia, l'istituto potere sostitutivo dell'amministrazione regionale.

Oggetto di particolari contrasti fu l'art. 10 che sancisce il principio del passaggio degli uffici alle Provincie. Secondo la D.C. la delega non comporta un obbligo del passaggio degli uffici, in quanto la Provincia può essere messa nelle condizioni di espletare il mandato ricevuto attraverso la dipendenza funzionale degli stessi.

Le minoranze ebbero diversi pareri, ritenendo: il cons. dott. Caminiti, corrispondente al suo pensiero la posizione della D.C.; il rappresentante del P.P.T.T. non determinante al problema del passaggio degli uffici; il cons. dott. Scotoni, il cons. Vinante, possibile il trasferimento degli uffici, con le dovute garanzie per il personale o, nell'attesa di una riorganizzazione dei servizi forestali ed agrari, la dipendenza funzionale; il S.V.P. si espresse sempre conseguentemente nel pensiero che con il passaggio delle funzioni dovessero passare anche quegli uffici che sono attinenti alle funzioni stesse, ammettendo però il S.V.P. in tali casi possibile l'amministrazione diretta od indiretta. Nel caso però dell'agricoltura e delle foreste se si aveva la delega della funzione, questa comportava, di conseguenza, il passaggio degli uffici. Invero la Provincia, dissero i rappresentanti del S.V.P., non ha propri uffici attrezzati allo scopo, in quanto non ha mai avuto funzioni oggetto della delega e quindi, per dare modo di aversi una delega si dovevano passare gli uffici.

La Provincia ha un potere di organizzare i propri uffici e fatta centro di riferimento della delega, avrebbe potuto organizzarli direttamente. Cosa ne faceva la Regione della propria organizzazione? Al che, i rappresentanti della D.C. rispondevano che gli uffici potevano essere posti alle dipendenze delle Provincie per l'esercizio delle funzioni delegate, senza un passaggio vero e proprio, per dare modo, qualora vi fosse la revoca della delega o l'ipotesi dell'amministrazione diretta, di avvalersi del potere discrezionale di scelta che sta a fondamento dell'art. 14.

A queste osservazioni allora i rappresentanti del S.V.P. ebbero a rispondere che la libertà di scelta della Regione è anteriore all'atto con il qua-

le si delega. Dal momento che si sceglie la strada della delega istituzionale essa comportava come conseguenza logica e giuridicamente fondata il passaggio dei relativi uffici. In un determinato momento la maggioranza della Commissione chiese ai rappresentanti del S.V.P. se essi erano d'accordo di accettare le varie controproposte ed i suggerimenti fatti sui vari articoli.

Dopo essersi consultati con la Direzione del Partito i vari gruppi fecero presente il loro punto di vista. La D.C. essere disposta ad approvare tutti gli articoli, purchè fossero accolti gli emendamenti suggeriti; non disposta ad accettare il trasferimento degli uffici. Il S.V.P. disposto ad accettare tutte le controproposte su tutti gli altri articoli, purchè si accettasse il trasferimento degli uffici. Gli uffici, quindi, rimasero il punto di maggiore attrito fra le parti ed il punto sul quale naufragò una possibilità di intesa. Neppure la proposta del cons. dott. Scotoni di rimandare il provvedimento del trasferimento degli uffici al momento dell'emanazione della legge di riorganizzazione del servizio degli uffici regionali, fu accolta. Così ognuno ritornò sulle proprie posizioni.

Il disegno di legge con alcune modificazioni formali e con l'accoglimento del potere sostitutivo, ex art. 9, fu votato e ebbe 3 voti favorevoli (S. V. P.), 1 contrario (cons. Caminiti) e 5 astenuti (D.C. e minoranze).

Possiamo dire quindi che la Commissione ha affrontato sulla base di testi messi a disposizione, della dottrina della giurisprudenza, il problema così delicato e complesso dell'attuazione dell'articolo 14; ha ampiamente discusso sia l'aspetto generale che particolare, si è resa conto della sua complessità, anche per la mancanza di precedenti e per la vastità del settore della delega stessa; si è persuasa delle innumerevoli difficoltà di ordine giuridico - amministrativo che la delega, quale riforma dell'organizzazione amministrativa, comporta.

Forse la Commissione avrebbe desiderato avere a propria disposizione un maggior lasso di tempo per maturare le deliberazioni che ad essa competevano. D'altronde ritiene che il tempo, anche se avesse consentito tale approfondimento, non sarebbe riuscito a colmare le diversità dei vari punti di vista. Infatti tali diversità non derivano tanto dalla mancanza di determinate conoscenze nel settore specifico oggetto della delega, da acquistarsi quindi attraverso ulteriori approfondimenti e studi, ma da una diversa interpretazione giuridica della norma che sta a fondamento della delega stessa.

La Commissione rimette quindi tutto il suo lavoro alla cognizione del Consiglio, sperando di aver giovato col suo lavoro all'interesse della

Regione e di aver reso possibile una responsabile e cosciente deliberazione al Consiglio Regionale.

PRESIDENTE: Lettura della relazione dei cons. Benedikter, Brugger e Pupp.

BRUGGER (S.V.P.): legge la seguente

RELAZIONE

Con l'unito disegno che si sottopone all'esame di questo On. Consiglio, il gruppo dei Consiglieri di lingua tedesca ha ritenuto di dare concreta applicazione dell'art. 14 dello Statuto, e quindi al più generale principio sancito dalla Costituzione della Repubblica all'art. 118.

Com'è noto la citata norma statutaria stabilisce che la Regione *normalmente* esercita le funzioni delegandole alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali o valendosi dei loro uffici.

Le Regioni Siciliana e Sarda si trovano in situazioni del tutto diverse, di fatto e di diritto. In Sicilia le Province sono soppresse dallo Statuto (art. 15) e solo recentemente (D.L.P. 29-10-1955 n. 6 - Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana) sono risorte come liberi consorzi di Comuni, enti non territoriali, i quali, a norma dell'art. 17 l.c. « attuano il decentramento dell'amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonchè i compiti ed i servizi demandati dallo Stato » attribuendo l'articolo 15 dello Statuto siciliano alla Regione la legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali nel quadro dei principi fissati dai commi precedenti e mancando una norma analoga all'art. 14, deve concludersi che nella Regione siciliana non si applica neanche l'art. 118 della Costituzione.

Diversamente lo Statuto sardo riproduce il contenuto dell'art. 118 della Costituzione in due articoli distinti, il primo e secondo comma dell'articolo 6 ed il terzo comma nell'art. 42, dimodochè nella Regione Sarda rimane salva la facoltà dello Stato di attribuire agli enti locali direttamente con sue leggi funzioni amministrative in materia di competenza legislativa della Regione oltre al precetto analogo al nostro articolo 14. Si tenga presente che la Regione Sarda non ha competenza legislativa in materia di ordinamento delle Province e dei Comuni, mentre le Province sono conservate come enti autarchici territoriali. Ciò pone la nostra Regione nella non facile condizione di dovere, per prima nella Repubblica, dare applicazione al precetto costituzionale, ciò che costituisce una indiscutibile difficoltà, e spiega le perplessità che da più parti sono state affacciate nei confronti

della emanazione di un progetto di legge che appunto deleghi un complesso di funzioni alle Province. I proponenti hanno per altro ritenuto che una siffatta difficoltà non avrebbe giustificato una loro prolungata inerzia di fronte alla espressa volontà del Costituente, che non potrebbe troppo a lungo restare lettera morta senza tradire lo scopo dell'autonomia, ed hanno ritenuto di doversi assumere la responsabilità della proposta della presente legge, tenendo presente che, se la Regione si dovesse arrestare di fronte ad ogni dubbio di interpretazione di singole statuizioni dello Statuto, questo finirebbe col restare disapplicato, e ciò non soltanto significherebbe inottemperanza degli obblighi che la Regione ha avuto affidati dalla Suprema legge della Repubblica, ma autorizzerebbe i cittadini ad esprimere dei dubbi sulla solerzia e diligenza dei loro rappresentanti ai quali potrebbe forse essere mosso il rimprovero di non aver adempiuto a ciò che era in loro potere per fare funzionare regolarmente gli strumenti a tal uopo creati, e porterebbe a svalutare l'opera della Regione, ed a fornire un argomento a tutti coloro i quali, contrari al regime autonomistico, destinato secondo la volontà dei Costituenti a modificare la struttura della forma della Repubblica, non cercano che la occasione per dimostrare il mancato o incompleto funzionamento delle Regioni.

Forse la delega prevista dall'art. 14 ammette per la sua attuazione diverse soluzioni, questo non può essere senz'altro escluso, però i proponenti sono fermamente convinti che la soluzione da loro proposta è giuridicamente la più corretta e logicamente irreprensibile.

Venendo al progetto, innanzi tutto i sottoscritti proponenti desiderano chiarire perchè essi hanno ritenuto di attuare la delega prevista dall'art. 14 dello Statuto nella materia agricoltura e foreste, pesca e caccia ecc.

Si tratta di un complesso di istituti rientranti nel preciso ambito delle rispettive materie (considerate queste nel significato tecnico loro dato dallo Statuto) tra di loro connessi, così da formare una più ampia materia, quale potrebbe essere quella dell'agricoltura e delle foreste che hanno la comune caratteristica di riguardare funzioni soprattutto tecniche, in cui cioè la previsione legislativa si muove su determinate fattispecie concrete. In esse si disciplinano attività le quali hanno tutte per oggetto il miglior godimento e lo sfruttamento di beni naturali connessi con la agricoltura e le foreste, e quindi l'intervento pubblico, che ha una importanza fondamentale per la vita economica della Regione, deve essere il più possibile pronto e capillare, onde non costituire una remora o non produrre un intralcio o ritardo nell'attività

produttiva delle nostre popolazioni. Si tenga a tale riguardo presente che più del 70% della popolazione di lingua tedesca della Provincia di Bolzano è dedito ancora all'agricoltura ed attività connesse, e che il 92% dei coltivatori diretti della Provincia appartengono al gruppo etnico tedesco. Del resto il criterio seguito dai proponenti è il medesimo tenuto presente dal legislatore dello Stato, il quale, nella legge n. 150 del 1953, con la quale delega funzioni statali di interesse esclusivamente locale alla Provincia, ha appunto elencato tra queste materie l'agricoltura, la bonifica, l'economia montana, la caccia e la pesca, oltre ad altre materie, quali l'istruzione professionale agraria, gli usi civici, l'ordinamento delle minime proprietà culturali e dei masi chiusi, polizia rurale ecc. già attribuite dal Costituente alla competenza delle Province di Trento e Bolzano, e le quali, dal loro canto, esercitano una attrazione sulle materie che vengono delegate con il presente progetto (vedi prospetto comparativo n. 1 allegato).

E' facile comprendere quali complicazioni comporta nella varietà delle materie inerenti alla agricoltura, che le pubbliche autorità debbono potenziare con ogni sforzo, un intervento in parte della Regione ed in parte delle Province. Per esempio gli organi i quali debbono controllare ed agevolare lo sviluppo di sane unità poderali, materia attribuita dallo Statuto alle Province (ordinamento masi chiusi), non possono essere diversi da quelli i quali debbono intervenire nei confronti dell'agricoltura in genere, anche perchè lo stesso ente deve avere una visione complessiva dei problemi.

L'idea di un vasto ed organico decentramento di funzioni pubbliche in materia di agricoltura e foreste ad organi inseriti nell'ordinamento della Provincia, intesa come ente territoriale di auto-amministrazione, non è nuova neanche in Italia: basta ricordare i consigli agrari provinciali istituiti con i regi decreti 30-12-1923, n. 3229 e 23-10-1924, n. 1665 e soppressi con la istituzione dei consigli provinciali dell'economia (L. 18-4-1926, n. 731), sotto la nuova direttiva politica di centralizzare orizzontalmente sul piano provinciale in funzione di strumento della centralizzazione verticale (vedi prospetto n. 2 allegato).

Più recentemente una commissione lombarda di presidenti delle amministrazioni provinciali, di senatori e deputati della Repubblica tra cui Bergmann, Boeri e Migliori, dopo tre anni di studio ha pubblicato relazioni sull'attuazione del decentramento regionale nelle regioni a statuto normale. (Giuffrè - Milano 1950). Nella introduzione a pagina 3 si dice: « 5) Oltre a questa funzione di coordinamento e di potenziamento, svolta in sede

normativa, amministrativa e finanziaria, la Regione ordinariamente non dovrebbe esercitare dirette funzioni esecutive, con la gestione di propri servizi periferici. Tali funzioni dovrebbero essere invece totalmente e permanentemente delegate alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali, in conformità a quanto è previsto dall'art. 118 della Costituzione.

(Omissis) 7) La delega amministrativa contemplata dall'art. 118 deve essere data preferibilmente alle Province, le quali dispongono già di un'organizzazione che ha dato prove indubbe di efficienza nel corso di parecchi decenni e sono preparate ad estendere la propria attività nel quadro del coordinamento normativo ed amministrativo regionale ». Più concretamente per quanto riguarda l'agricoltura e le foreste la commissione conclude: (pag. 30) « Per lo svolgimento delle funzioni della Regione in materia di agricoltura e foreste si possono prospettare due soluzioni. L'una prevede l'esercizio direttivo, con l'istituzione di un Assessorato regionale con dipendenti Ispettorati provinciali o di zona, i quali a loro volta si articolano in centri di divulgazione e di assistenza tecnica; l'altra contempla l'esercizio delle funzioni periferiche da parte delle Amministrazioni provinciali, dalle quali verrebbero a dipendere i servizi agrari provinciali e locali, con assorbimento degli Ispettorati provinciali agrari e forestali e degli uffici periferici e di zona dell'UNSEA.

La commissione, in considerazione della diversità di condizioni esistenti tra le zone agricole della Lombardia, sia come struttura fondiaria sia come culture, si è orientata verso la seconda soluzione che, meglio della prima, permette di adattare alle situazioni ed alle esigenze locali i provvedimenti e gli indirizzi generali della Regione ».

Qualora poi nelle materie stesse la Regione non intervenisse come i proponenti ritengono sarebbe suo dovere, per attuare il precetto costituzionale, si verificherebbe la strana situazione che le altre Regioni, nelle quali lo Stato ha delegato agli organi locali, con una legge non applicata nelle Regioni a Statuto speciale, un vasto complesso di funzioni, si troverebbero in una condizione di privilegio per cui l'autonomia del Trentino-Alto Adige verrebbe ad attuare un decentramento dallo Stato alla Regione, ma si concreterebbe in un accentramento in sede regionale e mostrerebbe come lo spirito autonomistico, il quale deve essere un criterio direttivo unico che richiede un particolare sistema di organizzazione, non farebbe sentire la sua presenza intieramente nella Regione, giustificando le critiche di coloro i quali affermano che questo ente, favorevole ad accogliere il maggior numero possibile di funzioni già dello Stato, cerca

di cederne il minor numero possibile agli enti minori, seguendo due indirizzi, uno nei confronti dello Stato, ed uno opposto nei confronti delle Provincie e degli altri enti locali.

Inoltre la delega alle Provincie risponde, per quanto riguarda la Provincia di Bolzano, allo spirito dell'Accordo di Parigi il quale vuole assicurare appunto che alle popolazioni dell'Alto Adige sia concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo. Se gli elementi locali rappresentanti della popolazione di lingua tedesca, di cui parla il paragrafo 2 dell'Accordo di Parigi, non si opposero al varo dello Statuto speciale, il quale invece di fare, come previsto dall'Accordo di Parigi, della Provincia di Bolzano una regione autonoma alla stregua della Valle d'Aosta, architettò la Regione Trentino-Alto Adige, legiferante su circa 30 materie concernenti buona parte della vita economico-sociale della popolazione, con due Province autonome legiferanti su alcune materie riguardanti la tutela delle caratteristiche etniche e dello sviluppo culturale, ciò avvenne, come risulta dalla solenne dichiarazione data immediatamente dopo la conclusione delle trattative ed il varo dello Statuto speciale dall'allora presidente Erich Amonn all'assemblea generale straordinaria del partito del popolo sudtirolese il 20 febbraio 1948, (vedi « Volksbote » del 26-2-1948), tra l'altro perchè con l'art. 14 si riteneva garantito almeno il potere esecutivo autonomo nelle materie di competenza legislativa regionale: « La divisione amministrativa tra le due Provincie è attuata in quanto aggiunta alle disposizioni del progetto di Statuto dei sette in linea di principio spetta alle Provincie ed ai Comuni per via di delega l'amministrazione anche di quelle materie, per le quali la Regione ha competenza legislativa ».

Data la struttura etnico-sociale della popolazione della Provincia di Bolzano e la grande diversità di struttura dell'economia agricola rispetto alla Provincia di Trento (in Provincia di Bolzano è rimasto vivo anche durante il periodo di carenza di diritto positivo dal 1927 al 1954 l'istituto del maso chiuso e nell'economia agricola prevalgono i problemi di carattere economico - nel Trentino il processo della polverizzazione della terra è molto avanzato e nell'economia agricola i problemi di carattere sociale si sovrappongono a quelli economici) è naturale la aspettativa dell'autogoverno anche nell'agricoltura e foreste. L'Accordo di Parigi infatti parla al paragrafo primo di misure speciali per tutelare le caratteristiche etniche e garantire lo sviluppo culturale ed economico. Il potere legislativo ed esecutivo autonomo di cui al successivo paragrafo doveva evidentemente servire a tutti e tre gli scopi enunciati al paragrafo primo, ove

nel campo economico primeggia per importanza l'economia agricola e forestale, materia suscettibile più di altre di legislazione e governo localizzati. Da ultimo e non ultimo il Presidente della Repubblica italiana Giovanni Gronchi in una allocuzione agli amministratori eletti delle provincie venete a Belluno il 28 gennaio 1956 dichiarò (prescindendo ovviamente dalla Regione Trentino-Alto Adige): « Sono del parere che la Provincia, in una concezione di Stato moderno, quale deve essere il nostro, possa avere ancora una sua funzione.

L'autonomia, che nel complesso delle Provincie venete assume un più largo significato per la presenza di altri gruppi etnici, è un esempio atto a farci avvertiti che alcune funzioni non si potrebbero affidare alle Regioni, mentre sarebbe difficile lasciarle alle deboli forze del Comune. Non istituito provvisorio dunque la Provincia, ma ente che andrà completato od adeguato alle nuove esigenze ».

Naturalmente l'unito progetto presuppone risolto il problema del valore dell'art. 14 dello Statuto. Ma checchè ne sia delle controversie sorte in dottrina, e delle diverse spesso contrarie tesi avanzate al riguardo, non si può certo pervenire ad una interpretazione della formula usata dal Costituente che porti alla conseguenza che la delega, la quale deve rappresentare la normalità, diventi invece la eccezione.

L'art. 14, rappresenta, nella sua essenza, una norma fondamentale, ciò significa in primo luogo che esso è espressione di un principio, di una esigenza programmatica. Tale principio è quello del decentramento dell'amministrazione, o come si potrebbe spiegare tale parola, quello del trasferimento dell'amministrazione dal centro agli organi periferici. Il decentramento dell'amministrazione, che già per la stessa costituzione regionale si realizza con il trasferimento di una gran parte del potere amministrativo pubblico alla Regione, non deve esaurirsi però qui, bensì deve fare ancora un passo in avanti, nel senso che anche la Regione deve a sua volta decentrare l'amministrazione di sua competenza, trasferendola agli organi periferici.

Il significato del primo capoverso dell'articolo 14 non si esaurisce tuttavia nel fatto che questo principio sia presentato in forma di una enunciazione programmatica. Esso contiene un imperativo determinato, immediatamente impegnativo, una norma il cui mancato rispetto costituisce una violazione dello Statuto autonomo e pertanto soggetta alle stesse possibilità di impugnazione, come le violazioni dello Statuto dell'autonomia stessa. Queste considerazioni esposte in un noto scritto dell'on. dott. Tinzi sono state tenute presenti dai propo-

nenti il progetto nel formulare gli articoli di esso e nell'organizzare il sistema della delega. I sottoscritti rinviano pertanto al citato scritto per tutto quanto concerne natura, portata e mezzi con i quali può darsi concreta applicazione all'articolo 14.

Delle materie assegnate alla competenza legislativa della Regione Trentino-Alto Adige e interessanti comunque l'agricoltura e le foreste vi sono alcune delle quali nessuna funzione amministrativa risulta delegata. Trattasi degli istituti fitopatologici, dei consorzi agrari, delle stazioni agrarie sperimentali, dei parchi per la protezione della flora e della fauna e dell'ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario. Della legislazione agraria comunque riferibile alle materie nelle quali si prevede la delega di funzioni amministrative alle Provincie non risultano comprese nella delega quelle concernenti i seguenti oggetti:

riforma fondiaria, concessione di terre incolte, piccola proprietà contadina, disciplina della produzione (cereali, vite e vino, seta, latte, pollicoltura e coniglicoltura), sperimentazione, forme contrattuali dell'utilizzazione dell'azienda (non rientranti nella materia del lavoro), mercato dei prodotti (repressione frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari), ammassi, tutela dei prodotti tipici.

Sui singoli articoli del progetto i sottoscritti proponenti chiariscono quanto segue:

Essi non hanno innanzi tutto ritenuto di dover presentare un separato progetto per ognuna delle diverse leggi dello Stato, delle quali questo opera nel contempo una recezione ed una delega alle Provincie, in quanto un siffatto sistema avrebbe appesantito molto la sua redazione ed avrebbe portato alla formulazione di tante leggi per la maggior parte degli articoli identiche, in quanto eguale è il criterio seguito ed eguali i problemi che il legislatore regionale doveva risolvere. (Per il contenuto delle leggi delegate vedi allegato n. 3). Naturalmente non è mancato un approfondito studio di tutte le norme delle leggi recepite, ciò che non può essere messo in alcun modo in relazione con la circostanza puramente estrinseca, formale ed occasionale di un unico complessivo provvedimento di legge, nè l'adozione di norme specifiche particolari ad una materia, laddove questo è apparso necessario, e ciò soprattutto, ma non esclusivamente, a proposito delle funzioni escluse dalla delega (articolo 4 del progetto).

Nello stesso ordine di idee si chiarisce che la delega delle funzioni amministrative nelle materie elencate nell'art. 1, non è una delega indiscriminata ed in blocco di tutte le funzioni spettanti alla Regione, ma rappresenta la conclusione di un esame analitico delle materie stesse.

L'art. 2 nel quale si stabilisce appunto il trasferimento di funzioni, non può essere considerato isolatamente dall'art. 4, nel quale si elencano le funzioni che rimangono escluse dalla delega restando di competenza degli organi regionali.

E' evidente che il divisamento di delegare alcune funzioni ed escludere dalla delega delle altre presuppone un accurato vaglio inteso a separare le une dalle altre, che non è mancato. Eclusa la possibilità di elencare tassativamente e le funzioni delegate alle Provincie e quelle trattenute alla Regione, sia per impossibilità di evitare omissioni, sia perchè in caso di un duplice tassativo elenco non si vede cosa ne sarebbe stato delle funzioni omesse, (ed una siffatta difficoltà ha ben rilevata il costituente il quale ha indicato le materie trasferite agli enti autonomi e non ha creduto di poter elencare anche quelle rimaste allo Stato) vi sarebbero state due sole possibilità: quella di elencare le funzioni decentrate alle Provincie, così che fosse ricavabile per esclusione l'elenco delle funzioni rimaste alle Regioni, e viceversa quella di elencare le funzioni non delegate, in modo che per esclusione fosse possibile ricavare quelle decentrate.

I proponenti hanno accolto questo ultimo criterio per un duplice ordine di considerazioni, e cioè:

- 1) Che essendo loro proposito quello di delegare in larga misura alle Provincie, una elencazione delle funzioni trattenute dalla Regione presentava minore difficoltà. In sostanza, poichè la delega deve costituire la regola e la esclusione dalla delega l'eccezione, è più facile un elenco tassativo delle eccezioni dal quale può dedursi la regola, che viceversa.
- 2) La elencazione delle funzioni delegate, e cioè di quelle attribuite dallo Statuto alla Regione avrebbe presupposto l'assoluta certezza della competenza regionale, che in alcuni casi può mancare, essendo tutt'altro che remota la possibilità di controversie al riguardo tra Stato e Regione.

Secondo il sistema attuato, quello cioè di elencare solo le funzioni non delegate, per le quali non dovrebbe sussistere alcun dubbio sulla competenza regionale, la delega alle Provincie presuppone la competenza della Regione, che potrà essere esaminata nei singoli casi concreti, senza che questo porti un ritardo, che potrebbe essere anche notevole nell'applicazione della legge o influisca sulla legittimità del progetto che si astiene dal risolvere autonomamente le questioni di competenza. Il controllo di legittimità della Corte dei Conti sugli atti della Regione e delle Provincie autonome fa sì che l'attività amministrativa in caso di competenza dubbia sia ben ponderata, prima di esporsi ad un ri-

fiuto di registrazione. Per gli atti non soggetti al controllo della Corte dei Conti vi è l'istituto del conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione, rispettivamente provincia autonoma. (art. 39 fino a 42 l. 11.3.1953, n. 87).

Del resto anche le norme di attuazione dello Statuto, le quali pure hanno la funzione di evitare conflitti e chiarire dubbi interpretativi, soprattutto in questioni di competenza, ha evitato, sempre che lo abbia potuto, di scendere ad una elencazione di funzioni di organi autonomi o statali. Non va dimenticato poi che alla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche a norma della legge 31.3.1926 n. 100 è subentrata sicuramente per il n. 3 (organizzazione e funzionamento delle amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli enti ed istituti pubblici) la *reservatio legis* di cui all'art. 97 della Costituzione e degli art. 4 e 11 n. 1 dello Statuto di autonomia (ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto).

L'art. 4 del progetto è una conseguenza naturale del trasferimento della competenza dallo Stato alla Regione, sancito dallo Statuto e della delega alle Province disposta dalla Regione con l'unito progetto.

E' difatti chiaro che se una materia è passata alla competenza regionale o le funzioni sono trasferite alle Province, non può l'organo autonomo competente rivolgersi ad organi consultivi centrali, sia perchè questa possibilità svuoterebbe di significato l'autonomia, costringendo gli organi regionali e provinciali a ricorrere a consessi centrali per ottenere un parere in materie che il costituente ha ritenuto affidare ad un ente locale, sia perchè il trasferimento di una intera materia, senza eccezioni, porta con sè anche il trasferimento di tutte le funzioni relative consultive e di controllo, sia perchè sarebbe ben strano che organi centrali dovessero continuare ad esaminare problemi che il costituente ha ritenuto andassero risolti in loco.

Il criterio al quale si sono mantenuti aderenti i proponenti è del resto quello che ha guidato il legislatore nazionale nel redigere l'art. 8 della l. n. 150 del 1953.

Rimane invece ferma ai sensi del I° comma dell'art. 2, la competenza di tutti quegli organi governativi centrali, i quali non hanno corrispondente nella Regione, così che i poteri che essi esercitano non possono considerarsi trasferiti ad alcun organo autonomo. Il provvedimento nell'ambito regionale sarà adottato dall'organo autonomo, dopo che questo avrà chiesto ed ottenuto il parere ed il nulla osta prescritto dalle vigenti leggi dello Stato, o di concerto con gli organi governativi, laddove il concerto è richiesto dalla vigente legislazione.

Sull'art. 5, con il quale si sono mantenute alla Regione, escludendole dalla delega, un complesso di funzioni, i proponenti desiderano chiarire che essi hanno ritenuto di distinguere le funzioni da delegare alle Province da quelle da escludere dalla delega seguendo i seguenti criteri:

- 1) Non conservare ad organi regionali, in via generale, funzioni già esercitate prima dell'entrata in vigore dello Statuto da organi provinciali, o comunque che lo Stato ha delegato nelle altre Regioni ad organi provinciali. Questo criterio è un evidente corollario del principio secondo il quale il decentramento istituzionale da attuare in questa Regione, non deve rappresentare un regresso rispetto al precedente ordinamento, nè deve costituire un decentramento meno ampio di quello attuato dallo Stato nelle altre Province d'Italia.
- 2) Far sì che l'amministrazione tecnica e finanziaria delle materie sia esercitata dalla Provincia, mentre provvedimenti da emanarsi utilmente secondo criteri uniformi per entrambe le Province o concernenti necessariamente il territorio o parte del territorio di entrambe le Province della Regione ed infine quelli concernenti l'esistenza giuridica dei consorzi di diritto pubblico in quanto ancora oggi demandati ad organi centrali dello Stato e quindi a contenuto prevalentemente giuridico, non aventi normalmente carattere di urgenza e richiedenti uno studio più approfondito dei problemi rimangono attribuiti alla competenza di organi della Regione.

Con l'art. 7 si dispone che sia devoluto alle Province di Trento e Bolzano l'ammontare delle ammende versate dai contravventori alle disposizioni delle leggi elencate all'art. 1. Si tratta di una immediata conseguenza della delega alle Province, così come è una conseguenza della delega l'art. 8, il quale prevede che la Regione corrisponda annualmente alle due Province i mezzi per far fronte all'esercizio delle funzioni delegate. Spetterà al Consiglio Regionale fissare annualmente l'importo dei fondi da destinare alle Province per provvedere ai servizi delegati, mentre sarebbe incompatibile con l'autonomia delle Province e con il prestigio dei loro organi, il sistema di autorizzare volta per volta i suoi organi ad assumere impegni, il quale oltre a contraddire lo scopo dell'autonomia e lo spirito dell'art. 14, complicherebbe sul piano finanziario i rapporti tra i due enti e tra i cittadini e le pubbliche autorità (vedi per un precedente l'art. 5 L. R. 31.12.1955, n. 32).

Per fondi rimasti disponibili i proponenti hanno ritenuto preferibile il sistema di trasferirli au-

tomaticamente all'esercizio successivo del bilancio delle Provincie. Naturalmente la Regione potrà tener conto di quanto è avanzato nel bilancio delle due Provincie ai fini dell'assegnazione dei fondi per l'esercizio seguente, ciò che potrà conoscere con molta approssimazione alla data nella quale dovrà predisporre il bilancio.

L'art. 9 risolve il problema dei controlli da parte della Regione sugli atti adottati dalle Provincie sulle materie delegate ai sensi del progetto.

In aggiunta alle considerazioni di principio svolte dall'onorevole dottor Tinzl, il sistema del ricorso amministrativo ad organi regionali, nei confronti degli atti adottati per delega da organi provinciali, doveva essere scartato sia perchè sarebbe stato assai difficile e macchinoso e forse anche illogico, coordinare il controllo della Regione con quello della Corte dei Conti, (l'art. 44 delle norme di attuazione D. P. 30.6.1951, n. 574 affida all'avvocatura dello Stato la rappresentanza e la difesa delle Amministrazioni provinciali per le controversie relative alle funzioni delegate ai sensi dell'art. 14, presupponendo con ciò la definitività degli atti amministrativi compiuti nell'esercizio della delega), sia perchè gli organi regionali e quelli provinciali sono emanazione dello stesso Consiglio e sarebbe mancata all'organo decidente quella libertà di apprezzamento che è presupposto del potere di decidere ricorsi, sia infine perchè il ricorso non è stato neanche previsto avverso gli atti adottati da organi provinciali per delega della Regione nelle Provincie non autonome della Repubblica (vedi art. 39 l. n. 62 del 1953) ed a ragione, perchè esso avrebbe costituito una notevole complicazione, ed una non trascurabile perdita di tempo, con scarsi vantaggi per i cittadini e sarebbe stato incompatibile con la speditezza e la semplicità dell'azione amministrativa che è lo scopo primo del decentramento.

D'altra parte il potere degli organi amministrativi regionali di impartire direttive con la sola limitazione che queste abbiano forma di regolamento, dato che nelle Regioni a Statuto speciale la potestà regolamentare spetta alla Giunta Regionale, affinchè ne possa tenere conto la Corte dei Conti nel suo controllo, e non costituiscono una limitazione troppo grave per la libertà degli organi provinciali quale sarebbe quella di dare direttive non in forma normativa con semplice deliberazione della Giunta Regionale, nonchè la facoltà di disporre ispezioni e di sostituirsi all'organo inadempiente in caso di violazione delle direttive o di inerzia, costituisce garanzia sufficiente che alla Regione nelle materie delegate non mancheranno i mezzi per far seguire alle due Provincie le direttive fissate al fine di dare all'attività decentrata un co-

mune indirizzo nei casi in cui esso sia ritenuto utile.

L'art. 5 con il quale si stabilisce che i ripartimenti forestali ed i compartimenti venatori possono venir modificati solo con legge è reso necessario per impedire che si applichi la norma statale che consente una modifica di queste circoscrizioni con atto amministrativo, ciò che potrebbe portare ad una mancata coincidenza tra il territorio delle Provincie e quello dei ripartimenti e dei compartimenti, coincidenza la cui stabilità è presupposto della delega, appunto perchè non è ammissibile che una Provincia vada oltre la sua sfera territoriale, nè che si frazioni, anche se al solo fine della attività venatoria o ittica, la Provincia in più settori, seguendo in essi distinti criteri direttivi.

L'art. 10 prevede il passaggio degli uffici periferici regionali esplicanti funzioni nelle materie delegate e che vengono trasferite alle Provincie. Avendo il progetto di legge scelta l'applicazione dell'art. 14 tramite la delega di funzioni, che rappresenta un sistema assai più semplice dell'amministrazione regionale mediata, ne discende che gli uffici regionali sia tali sin dall'inizio, sia divenuti tali per effetto dell'esercizio delle potestà amministrative da parte della Regione in materia di sua competenza, debbono diventare uffici provinciali onde consentire alle Provincie di esercitare attraverso di essi la amministrazione decentrata ai sensi dell'art. 14. Sembra a tale proposito opportuno rilevare che se tali uffici possono essere legittimamente soppressi dalla Regione nella sua potestà organizzativa, debbono anche poter essere trasferiti alle Provincie. Si è pertanto precisato all'articolo 10 che passano alle dipendenze delle rispettive Provincie gli ispettorati provinciali dell'agricoltura, gli ispettorati ripartimentali forestali e gli uffici regionali per la sistemazione dei bacini montani di Trento e Bolzano. Gli ispettorati provinciali dell'agricoltura sono stati sostituiti con l. 13. 6.1935, n. 1220 alle cattedre ambulanti di agricoltura e solo allora sono diventati « uffici esecutivi locali del ministero dell'agricoltura e delle foreste dal quale dipendono » (art. 2). Le cattedre ambulanti sono sorte su base consorziale tra le Provincie, i Comuni e lo Stato amministrate da una commissione locale di vigilanza e sottoposte alla alta vigilanza del ministero dell'agricoltura (vedi legge 14.7.1907, n. 513 sull'assetto giuridico delle cattedre ambulanti). Successivamente le cattedre vennero dichiarate enti morali autonomi sottoposti all'alta vigilanza del ministero (R. D. L. 27. 11.1919, n. 2265) col compito « di diffondere l'istruzione tecnica fra gli agricoltori, di promuovere in ogni ramo il progresso dell'agricoltura e di disimpegnare i servizi agrari che loro vengono at-

tribuiti dallo Stato e dalla Provincia » (art. 5); al loro finanziamento continuano a provvedere consorzi tra Stato e Provincie, cui si aggiungono col R. D. 6.12.1928 n. 3433, eventualmente Comuni; essi sono amministrati da una commissione di vigilanza, poi un consiglio di amministrazione che « presiede al funzionamento amministrativo ed al buon andamento della cattedra e ciò con assoluta indipendenza, per la gestione ed indirizzo di essa, di fronte agli enti che contribuiscono al suo mantenimento, salvo i poteri del Ministero, a norma del presente decreto » (art. 14 R. D. 6.12.1928 n. 3433). Ai compiti prevalentemente di istruzione e assistenza tecnica delle cattedre ambulanti gli ispettorati provinciali aggiungono quelli esecutivi in materia di bonifica e di miglioramenti fondiari. Evidentemente gli uffici di cui all'art. 10 passano alle Provincie nel loro « stato giuridico » attuale e quindi con i compiti e le competenze istituzionali loro attribuiti dalla legge vigente analogamente come sono passati dallo Stato alla Regione per effetto delle norme di attuazione (D. P. 30.6.1951 n. 576 art. 86) salvo gli uffici per la sistemazione dei bacini montani creati dalla Regione.

Sorge la questione della competenza a « toccare » tale stato giuridico in quanto si potrebbe ipotizzare una interferenza della competenza legislativa regionale nelle materie agricoltura, foreste (e servizi inerenti) e corpo forestale in quella provinciale sull'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto. Il progetto di legge lascia impregiudicata la questione che del resto non sorge, potendosi solo dopo il passaggio degli uffici alle Provincie accertare le effettive necessità di coordinamento razionale con gli altri uffici delle Provincie medesime. Data la riserva di legge imposta alle Provincie per l'ordinamento degli uffici e la ne-

cessità esistente per la Regione di ricorrere ad una legge regionale per modificare la legislazione vigente, Regione o Provincia possono impugnare una legge provinciale o regionale ritenuta lesiva della rispettiva competenza; nell'eventualità di atti amministrativi che investano la competenza dell'altro ente autonomo soccorre, a prescindere dal controllo sostitutivo per violazione della legge, lo istituto del conflitto di attribuzione tra Regione e Provincia (art. 39 fino a 42 L. 11-3-1953 n. 87).

Per quanto riguarda il personale in servizio presso gli uffici trasferiti alle Provincie il progetto all'art. 11 prevede come normale il passaggio alla dipendenza delle Provincie, ma subordinandolo al benessere degli interessati ai quali comunque è assicurato il mantenimento dello stato giuridico e del trattamento economico goduto. Va osservato che il personale direttamente assunto dalla Regione non è stato ancora immesso in un qualsiasi ruolo perchè la Regione non ha provveduto con legge all'ordinamento del proprio personale e quindi alla sistemazione di esso in ruoli per cui il personale direttamente assunto ha lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale avventizio dello Stato. Secondo la relazione dell'Assessore per le finanze al bilancio di previsione 1956 della Regione (pag. 18 e 19) prestano servizio presso l'ispettorato agricoltura di Trento 30 comandati e 19 direttamente assunti, presso quello di Bolzano 15 comandati e 25 direttamente assunti, di cui rispettivamente 4 e 19 appartenenti al gruppo linguistico tedesco; presso l'ispettorato ripartimentale delle foreste di Trento 142 comandati e presso quello di Bolzano 109 comandati e 22 direttamente assunti, di cui 24, rispettivamente 21, appartenenti al gruppo linguistico tedesco.

ALLEGATO n. I

<i>Materie legislative della Provincia autonoma</i>	<i>Funzioni amministrative « trasferibili » alle Provincie normali secondo legge 11.3.1953, n. 140, nelle materie:</i>	<i>Funzioni amministrative delegate alle Provincie autonome in base all'art. 14 Statuto nelle materie:</i>
istruzione professionale agraria - istruzione tecnica	amministrazione istituti istruzione professionale	
usi civici, ordinamento minime proprietà culturali; ordinamento masi chiusi	usi civici consorzierie promiscuità per condomini agrari e forestali	
polizia locale rurale fiere e mercati	agricoltura	difesa piante coltivate e prodotti agrari da cause nemiche zootecnia apicoltura
	bonifica - colonizzazione	bonifica e miglioramenti fondiari
	economia montana	boschi e territori montani
	caccia e pesca	caccia e pesca
	utilizzazione acque pubbliche "	piccole derivazioni acque pubbliche

CONSIGLI AGRARI PROVINCIALI

R. D. 30 dicembre 1923, n. 3229, e R. D. 23 ottobre 1924, n. 1665
soppressi con legge 18.4.1926, n. 731. - Istituzione consigli prov. economia

ALLEGATO n. 2

Attribuzioni	Struttura	Gestione finanziaria
<p>ART. 2. - Organo rappresentanza e coordinamento attività agrarie tutte, decentramento e locale adattamento azione statale servizi agricoli e propulsione e tutela produzione agraria - fondi ministero agricoltura erogati tramite o su parere del consiglio.</p>	<p>CONSIGLIO: fissa linee programmatiche e adotta provvedimenti di massima - redige progetto bilancio preventivo determinando finalità e misura stanziamento fondi per ciascuna sezione della Giunta (art. 11);</p>	<p>Spetta alla PROVINCIA deliberare il bilancio che è un allegato del bilancio provinciale e adottare tutti i provvedimenti finanziari (art. 14);</p>
<p>ART. 3. proporre provvedimenti agrari proporre regolamenti provinciali di applicazione leggi agricole servizio statistica agraria e forestale proporre programmi e indirizzo istituti istruzione agraria pratica dar parere sui regolamenti per l'esercizio degli usi civici e studiare i piani della destinazione ed utilizzazione dei beni relativi provvedere all'approvazione preventiva dei tori promuovere iniziative bonificamento agrario ed igienico, colonizzazione interna, viabilità vicinale, ogni forma di re-denzione delle terre. promuovere iniziative sistemazione bacini montani dar parere sui regolamenti di polizia rurale riguardanti la lotta contro nemici delle piante coltivate, il pascolo abusivo, la tutela dei terreni dar parere sulle norme sulle fiere e mercati azioni civili frodi e altri reati manifattura commercio prodotti agricoli e derivati.</p>	<p>GIUNTA: attua deliberazioni Consiglio - assolve funzioni inerenti a tutti i servizi spettanti al Consiglio a mezzo di quattro sezioni (art. 11).</p> <p>SEZIONE economica e statistica agraria.</p> <p>SEZIONE agraria, zootecnica e di industrie agrarie.</p> <p>SEZIONE forestale (Comitato forestale).</p> <p>SEZIONE per l'istruzione agraria.</p>	<p>tutti i servizi riguardanti il funzionamento del consiglio sono svolti dall'amministrazione provinciale (art. 16).</p> <p>STATO: attribuisce i fondi stanziati nel bilancio del ministero dell'agricoltura e delle foreste con obbligo di destinazione allo scopo per cui furono assegnati in base al capitolo di spesa del bilancio del ministero.</p> <p>PROVINCIA: contribuisce obbligatoriamente con gli stanziamenti comunque riferibili all'agricoltura - consolidati e con il gettito di un centesimo della sovrimposta provinciale (art. 17).</p> <p>Le deliberazioni del Consiglio agrario e della Giunta non sono soggette a controllo. In caso di un voto contrario di un membro di diritto o di nomina governativa la deliberazione deve essere inviata al Ministero che può annullarla entro 30 giorni (art. 15).</p>

Allegato 3 a

Sul contenuto delle leggi di cui gran parte delle funzioni amministrative vengono delegate si ritiene più conveniente riprodurre per estratto quanto espongono in merito Guido Zanobini nel suo « Corso di diritto amministrativo » e Bruno Rossi (ordinario di diritto agrario a Bologna) nelle « Istituzioni di diritto agrario » - Bologna - 1954.

(pag. 27) 19 - *I vincoli idrogeologici*. - L'esperienza dimostra che la trasformazione di boschi in altre colture, gli irrazionali abbattimenti di alberi, le soppressioni di cespugli aventi funzione protettiva ed altri atti di godimento esercitati su terre-

ni montani e boschivi possono tradursi in gravi danni per la collettività, in distruzione di capitali e in notevoli contrazioni della produzione delle zone vallive a coltura agraria spesso intensiva.

Per tutelare i pubblici interessi, che potrebbero essere lesi da irresponsabili atti compiuti dal proprietario, sono state emanate alcune norme (16), che fanno divieto di effettuare denudazioni indiscriminate ed opere che comportino la perdita della stabilità del terreno o turbino il regime delle acque (i cosiddetti vincoli idrogeologici).

(16) R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267.

Il Comitato Forestale è autorizzato a pubblicare nello albo di ogni Comune, un esemplare della carta topografica che indichi le zone sottoposte a vincolo idrogeologico (17). I proprietari dei terreni, ricadenti nelle zone vincolate:

a) non possono disporre la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione senza autorizzazione del comitato forestale. (18). Il rilascio dell'autorizzazione non esime, in alcun caso, dall'onere di seguire le modalità prescritte dal Comitato allo scopo di prevenire la lesione di pubblici interessi;

b) debbono osservare le modalità impartite dal Comitato forestale per disciplinare il governo e la utilizzazione dei boschi, la soppressione e la utilizzazione dei cespugli protettivi, i lavori di dissodamento dei terreni saldi e la lavorazione del suolo a coltura agraria che possa risultare di danno pubblico (19).

Sempre nei terreni, inclusi nelle zone vincolate, l'esercizio del pascolo è sottoposto alle seguenti restrizioni (20):

a) nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio generale o parziale, oppure distrutti dagli incendi, non può essere ammesso il pascolo prima che lo sviluppo delle giovani piante o dei nuovi virgulti sia tale da escludere ogni pericolo di danno. Evidentemente la legge si preoccupa di evitare che il bestiame a pascolo distrugga o nuoccia allo sviluppo delle giovani piante e dei virgulti;

b) nei boschi adulti, troppo radi e deperienti, è, per ovvii motivi, fatto divieto di esercitare il pascolo. L'onere grava sui proprietari fino a che non sia assicurata la ricostituzione di quei boschi;

c) di regola, è vietato il pascolo delle capre nei boschi e nei terreni ricoperti da cespugli aventi funzioni protettive.

Non è prevista alcuna indennità che compensi il proprietario della diminuzione dei poteri di godimento. E' tuttavia consentita una riduzione — in proporzione della diminuzione di reddito causato dal vincolo — degli estimi, applicati nella formazione del catasto terreni senza tener conto degli effetti prodotti dall'attuazione delle norme di cui sopra (21).

(17) Art. 2 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

(18) Art. 7 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

(19) Art. 8 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

(20) Art. 9 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

(21) Art. 16 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

20 - *I consorzi di prevenzione montana.* - Allo scopo di meglio garantire i pubblici interessi, che hanno mosso il legislatore ad imporre i vincoli idrogeologici sommariamente esposti al numero precedente, un recente provvedimento legislativo (22) ha promosso la costituzione di consorzi di prevenzione tra proprietari di fondi situati in Comuni montani.

Le disposizioni che ci apprestiamo ad illustrare, si distinguono dalle precedenti per l'importanza degli interventi e per la disciplina più rigorosa, cui sottopongono i poteri del proprietario. Le norme che fissano i vincoli idrogeologici, si preoccupano soprattutto di stabilire ciò che non va fatto per tutelare interessi collettivi ed evitare danni pubblici; le norme istitutive dei consorzi di prevenzione dispongono per l'esecuzione di opere che prevengano la degradazione del suolo montano. I vincoli idrogeologici intendono preservare l'ordinamento culturale esistente, impedendo trasformazioni dannose all'interesse collettivo; ai proprietari consorziati è invece imposto l'obbligo di eseguire opere e compiere attività di miglioramento indispensabili alla stabilità del suolo e al buon regime degli scoli in terreni di montagna. Non più obblighi ed oneri per il mantenimento dell'attuale destinazione culturale dei fondi vincolati, ma obblighi di miglioramento e di sistemazione.

I consorzi di prevenzione operano unicamente in territori montani (23), e sono costituiti d'ufficio tra i proprietari interessati, mediante decreto del Presidente della Repubblica (24).

I consorzi prescrivono ai proprietari le opere e gli interventi necessari per la buona regolazione delle acque e la conservazione del suolo. Spetta altresì ai consorzi di prevenzione di prescrivere gli indirizzi culturali e le opere e le attività di miglioramento del suolo, che siano indispensabili alla stabilità del terreno e al buon regime degli scoli (25).

La legge (26) dà facoltà ai consorzi di eseguire direttamente le opere prescritte ai proprietari, quando interessino fondi appartenenti a più titolari e le opere abbiano bisogno di essere coordinate sia nelle modalità che nel tempo dell'esecuzione.

(22) Legge 25 luglio 1952 n. 991.

(23) L. 25.7.1952 n. 991.

(24) Art. 10 L. 25.7.1952 n. 991; art. 23 del regolamento esecutivo approvato con D.P.R. 16.11.1952 n. 1979.

(25) Art. 11 L. 25.7.1952 n. 991.

(26) Art. 12 L. 25.7.1952 n. 991.

Se ottengono apposita autorizzazione dal Ministero dell'Agricoltura, possono inoltre sostituirsi ai proprietari inadempienti nella esecuzione delle opere e degli interventi prescritti.

Per il raggiungimento dei loro compiti, i consorzi di prevenzione usufruiscono di contributi statali. I decreti istitutivi ne determinano la durata — in nessun caso inferiore a cinque anni — e la misura (27).

(Pag. 34 - A) L'art. 34 del R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, considera l'eventualità che nei comprensori di bonifica vi sia un numero considerevole di piccoli appezzamenti, appartenenti in massima parte a proprietari diversi. In tal caso, il consorzio, che ha ricevuto la concessione delle opere di bonifica di competenza statale (vedi n. 26), può provvedere alla riunione di vari appezzamenti in convenienti unità fondiariae, sempre che tale riunione sia indispensabile ad assicurare il buon esito delle attività di bonifica. Le unità fondiariae, ottenute dalla riunione dei piccoli appezzamenti, vanno assegnate ai proprietari che offrono il prezzo maggiore.

Anche la norma sopra riferita riguarda soltanto le proprietà ricadenti in comprensori di bonifica e di esse promuove la riunione unicamente per garantire il buon esito dell'attività bonificatoria.

B) Lo stesso R. D. sulla bonifica integrale offre al Consorzio concessionario altre facoltà per promuovere la ricomposizione delle unità frammentarie.

L'art. 22 e quelli che gli fan seguito, autorizzano la costituzione di unità imprenditrici organiche, quando alcune zone del comprensorio di bonifica siano suddivise in un numero considerevole di proprietari, e ciascun proprietario possedga due o più appezzamenti. In questa ipotesi, il consorzio concessionario può — se assolutamente indispensabile ai fini della bonifica — combinare un accorto piano di permuta — dopo aver ottenuta la autorizzazione del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste. Procedo, in primo luogo, alla riunione degli appezzamenti frammentari per poi conferire ad ogni proprietario, in cambio di terreni non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiariae, un appezzamento unico o, se convenga, più appezzamenti meglio rispondenti all'opera bonificatoria.

Sono esclusi dalla riunione e dalla conseguente permuta — oltre naturalmente i terreni che già costituiscono convenienti unità imprenditrici — anche:

- a) gli appezzamenti forniti di case di abitazione civile e colonica;
- b) i terreni adiacenti ai fabbricati e costituenti dipendenza dei medesimi;
- c) le aree fabbricabili;
- d) gli orti, i giardini, i parchi;
- e) i terreni necessari per piazzali o luoghi di deposito di stabilimenti industriali e commerciali;
- f) i terreni soggetti ad inondazione, a scoscendimenti o ad altri gravi rischi;
- g) i terreni che, per la loro speciale destinazione, ubicazione e singolarità di coltura, presentano carattere di spiccata individualità.

Anche questo gruppo di norme accorda poteri per la ricomposizione fondiaria in alcune zone particolari (comprensori di bonifica) e soltanto per fini ben definiti (« se sia assolutamente indispensabile ai fini della bonifica »: recita l'art. 22 citato).

(Pag. 36) - 26 - *Obblighi di bonifica.* - Vanno considerate opere di bonifica quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori per conseguire rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali in zone dove ricadano laghi, stagni, paludi e terre paludose o in comprensori costituiti da terreni montani dissestati, ovvero da terreni sottoposti a coltura estensiva e suscettibili di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo (33). Sono opere che lo Stato vuole siano eseguite su terreni improduttivi o scarsamente produttivi per dar vita ad imprese agricole o per promuovere un notevole miglioramento delle unità imprenditrici esistenti.

Le zone in cui debbono essere eseguite le opere di bonifica, sono chiamate comprensori. Questi possono essere di due categorie. Appartengono alla prima categoria, quelli che hanno una eccezionale importanza, specialmente ai fini della colonizzazione e richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose per i proprietari interessati; appartengono alla seconda tutti gli altri (34). Alla classificazione dei comprensori di bonifica di prima categoria si provvede con legge; a quelle dei comprensori di seconda categoria con decreto del Presidente della Repubblica (35).

Le opere di bonifica, qualunque sia la cate-

(27) Art. 139 R. D. 30.12.1923 n. 3267; artt. 4 e 10 L. 25.7.1952 n. 991.

La misura del contributo non può essere inferiore al 40 % e può elevarsi al 75 % se ricorrono le condizioni indicate dal citato art. 4.

(33) Art. 1 R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(34) Art. 2 R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(35) Art. 3 R. D. 13.2.1933 n. 215.

ria del comprensorio nel quale vanno eseguite, sono indicate in un piano generale e distinte in opere di competenza statale ovvero di competenza privata.

A) Sono opere di competenza statale:

a) le opere di rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione, di tronchi montani dei corsi d'acqua, di rinsaldamento e di sistemazione idraulico-agraria delle pendici dei monti, in quanto tali opere siano volte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque;

b) le opere di bonificazione di laghi e stagni, di paludi e di terre paludose o comunque deficienti di scolo;

c) il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento;

d) le opere di provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali;

e) le opere di difesa dalle acque, di provvista e di utilizzazione agricola di esse;

f) le cabine di trasformazione e le linee fisse e mobili di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso;

g) le opere stradali, edilizie o di altra natura che siano di interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso;

h) inoltre — sull'argomento abbiamo avuto occasione di intrattenerci — la riunione di più appezzamenti, anche se appartenenti a proprietari diversi, in convenienti unità fondiari. Il piano generale di bonifica indica quali opere di competenza statale debbano eseguirsi in ciascun comprensorio.

Soltanto le opere di cui alla lettera a) sono a totale carico dello Stato. Per le opere di cui alla lettera f) la quota di spesa a carico dello Stato non può essere superiore al sessanta per cento. La spesa delle altre opere di competenza statale è sostenuta dallo Stato per il 75 per cento. Va aggiunto che, nei comprensori di prima categoria, il concorso dello Stato può (non deve) essere elevato rispettivamente al 92 e all'84 per cento.

Al pagamento della quota di spesa, non sostenuta dallo Stato, sono tenuti i proprietari di fondi ricadenti nel comprensorio (36).

Il Ministero dell'Agricoltura e Foreste provvede alla esecuzione di queste opere direttamente o per concessione. La concessione può essere accordata al consorzio costituito tra proprietari di ter-

(36) Secondo l'art. 11 del R. D. 13.2.1933 n. 215, la ripartizione della quota di spesa tra i proprietari è eseguita in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica di competenza statale.

reni da bonificare o al proprietario della maggior parte dei beni anzidetti (37). Soltanto in mancanza di iniziative dei proprietari, la concessione può essere fatta a Provincie, Comuni e a loro consorzi.

Si intende chiaramente che il legislatore preferisce concedere le opere ai consorzi di proprietari fondiari interessati: per questo la legge si preoccupa di disciplinare la costituzione e di fissarne i compiti. I consorzi si costituiscono con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro dell'Agricoltura e Foreste, quando la proposta raccolga l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggior parte del territorio incluso nel comprensorio (38). Eccezionalmente, si può provvedere anche d'ufficio alla costituzione di consorzi tra proprietari, mediante decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro dell'Agricoltura e Foreste, quando il Ministro suddetto constati la mancanza di iniziative private e riconosca contemporaneamente la necessità e l'urgenza di provvedere, a mezzo del consorzio, alla bonifica di un dato comprensorio (39).

In un medesimo comprensorio, possono costituirsi più consorzi, quando occorra formare distinti nuclei di interessi omogenei; in tal caso, può essere costituito un consorzio di secondo grado, il quale assicuri la coordinata attività dei consorzi di primo grado (40). Sia i consorzi di bonifica di primo grado, che quelli di secondo grado, sono persone giuridiche pubbliche (41).

B) Fin qui le norme per l'esecuzione di opere di bonifica di competenza statale. Occorre ora aggiungere che il piano generale di bonifica pone anche le direttive per l'esecuzione di opere di competenza privata. Sono, queste, le opere comuni a più fondi o di interesse particolare ad uno di essi, la cui esecuzione sia resa necessaria per il buon fine della bonifica e della colonizzazione. Esse sono poste a carico dei proprietari fondiari, che possono tuttavia avvalersi di contributi statali.

I proprietari sono tenuti al compimento delle opere di interesse dei loro fondi entro un determinato termine (42). Quando il termine sia scaduto o quando, prima della scadenza, già risulti impossibile l'esecuzione delle opere entro il termine stesso, il Ministero dell'Agricoltura può obbligare

(37) Art. 13 R. D. 13.2.1933 n. 215.

(38) Art. 55 - id.

(39) Art. 56 - id.

(40) Art. 57.

(41) Art. 59.

(42) Art. 38; R. D. 13.2.1933 n. 315.

i consorzi di bonifica ad eseguire le opere a spese dei proprietari, ovvero può procedere alla espropriazione degli immobili dei proprietari inadempienti a favore del consorzio che ne faccia richiesta (43).

(Pag. 75) - c) Potendo disporre del fondo e di altri beni aziendali in modo pieno ed esclusivo, l'agricoltore-proprietario gode della facoltà di apportare vasti miglioramenti.

In questa iniziativa, l'imprenditore trova l'ampio favore del legislatore. Con un provvedimento del 1933 (3) Il Ministero dell'Agricoltura e Foreste è stato autorizzato a concedere sussidi per l'esecuzione di alcune opere di miglioria. Ne ricordiamo alcune: opere di sistemazione idraulica e idraulico-agraria dei terreni; ricerca, provvista e utilizzazione delle acque; costruzione e riattamento di strade poderali ed interpoderali o di teleferiche che possano sostituirle; costruzione e riattamento di fabbricati o borgate rurali; dissodamento con mezzi meccanici ed esplosivi; opere occorrenti per la trasformazione da termica ad elettrica dell'energia motrice degli impianti idrovori; opere di miglioramento fondiario dei pascoli montani; piantagioni, ecc. (4).

I sussidi sono normalmente commisurati al terzo della spesa, ma possono essere elevati sino al 38 per cento, quando si tratti di miglioramenti fondiari di pascoli montani o quando le opere sussidiabili ricadano nell'Italia meridionale, nelle Isole, nella Venezia Giulia, nella Maremma Toscana o nel Lazio (4). Lo Stato concorre nella misura del 75 per cento nella spesa per la costruzione di acquedotti rurali e nella misura del 45 per cento nella spesa di impianto di cabine di trasformazione e di linee fisse. Il sussidio si contrae al 25 per cento per l'acquisto di macchinari per l'utilizzazione dell'energia elettrica e per l'acquisto di apparecchi meccanici di dissodamento (5).

La legge ha avuto cura di premettere che il sussidio per l'acquisto di macchinario o di altre cose mobili può essere concesso soltanto se il richiedente si impegna, con adeguate garanzie, a non distoglierli dall'impegno previsto, prima che sia trascorso il termine fissato dal Ministero.

Richiamiamo quanto già esposto in tema di bonifica, esponendo che l'esecuzione delle opere di miglioramento fondiario si tramuta da facoltà del

proprietario a suo obbligo, allorchè le opere medesime risultino incluse in un piano generale di bonifica. Sono infatti null'altro che miglioramento le opere di competenza privata, che i proprietari fondiari sono tenuti ad eseguire, pena l'eventuale applicazione della sanzione dell'esproprio a favore del consorzio di bonifica.

(Pag. 134) - 53 - *Imprese boschive*. - Esponiamo alcune delle disposizioni che concernono l'esercizio di attività dirette alla silvicoltura e vigilano sulla organizzazione aziendale delle imprese boschive (dette anche imprese silvane o forestali).

A) Vanno, in primo luogo, ricordati i provvedimenti legislativi che regolano le operazioni e limitano i ridimensionamenti aziendali nelle imprese boschive costituite su fondi vincolati (v. n. 19). Al modo medesimo dei proprietari sottoposti a vincolo idrogeologico, i silvicoltori debbono soddisfare particolari obblighi (85). In particolare, sono tenuti a provocare apposita autorizzazione, per poter modificare la destinazione economica dell'azienda forestale.

Risulta infatti dal combinato, disposto dagli artt. 7, 24 e 28 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267, che la trasformazione di boschi in altre qualità di coltura è subordinata ad autorizzazione del Comitato Forestale e alle modalità che questo abbia introdotto. L'organizzazione aziendale delle imprese boschive, costituite su terreni vincolati, risulta alquanto rigida; senza avere preventivamente esperito determinate formalità ed ottenuto la prevista autorizzazione, il silvicoltore non ha facoltà di modificare il complesso dei beni aziendali per esercitare — in luogo di attività dirette alla silvicoltura — altre attività che attribuiscono alla impresa finalità economiche diverse.

Una considerazione. Illustrando la distinzione che si pone tra le imprese agricole a seconda dei diritti dell'agricoltore sui beni aziendali, abbiamo avuto occasione di notare come il possesso di qualche titolo (86) impegni lo imprenditore a non alterare la destinazione economica del complesso aziendale. Tocca ora osservare che altri casi di rigidità aziendale si configurano per l'incidenza delle attività spiegate da alcune imprese agricole su determinati interessi pubblici. La legge configura un pubblico interesse alla conservazione dei boschi atti ad impedire la denudazione di terreni, a prevenire la perdita di stabilità del suolo e a contribuire al

(43) Art. 42; R. D. 13.2.1933 n. 215; D.L.C.P.S. 31 dicembre 1947 n. 1744.

(3) R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(4) Art. 43 R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(5) Art. 44 R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(85) Cfr. R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

(86) Cfr. n. 43 sul diritto di usufrutto e n. 44 sui diritti nascenti da contratti di affitto che abbiano per oggetto aziende agricole.

buon regime delle acque, e non pone indugi a vietare ogni modificazione dell'ordinamento produttivo che risulti nocivo per la collettività.

E' la natura delle attività e non il titolo del silvicoltore (87) a determinare la rigidità di queste imprese forestali. La distinzione va posta, perchè ci consente qualche chiarimento. Quando il titolo posseduto dello agricoltore, non consente di modificare la destinazione economica dell'impresa; accordi tra imprenditore e suo dante causa (normalmente il proprietario) si mostrano particolarmente proficui. L'affittuario di un'azienda agricola — cui l'art. 2562 cc. inibisce ogni atto che comporti una modificazione economica dell'impresa, da lui condotta — può eseguire atti, che il suo titolo non sarebbe in grado di legittimare, raccogliendo una autorizzazione del proprietario o dell'enfiteuta. La circolare del Ministero Agricoltura e Foreste 1 ottobre 1952 n. 53 — contenente istruzioni per la attuazione del capo terzo della legge 25 luglio 1952 n. 949 — dispone che, quando le domande dirette ad ottenere prestiti o mutui per la esecuzione di alcune opere di trasformazione siano presentate da un affittuario, deve prodursi « una dichiarazione del legittimo proprietario che autorizzi l'affittuazione ad eseguire le opere ed a godere dei benefici del prestito ».

Nessun accordo tra le parti è invece in grado di legittimare il silvicoltore, che conduca una impresa su terreni vincolati, ad operazioni che modifichino la destinazione economica dell'azienda. I vincoli idrogeologici non sono posti a garanzia di proprietari, enfiteuti, usufruttuari, che abbiano trasferito ad un silvicoltore il diritto di godimento sui ben aziendali: non proteggono interessi di privati, ma pubblici interessi, la cui presenza non potrebbe ovviamente essere superata mediante accordo tra le parti.

L'osservanza dell'obbligo di non mutare la destinazione economica dell'azienda forestale è garantita dall'imposizione di alcune sanzioni (88).

B) Dopo la lettura del punto precedente e lo studio degli obblighi che circoscrivono le attività spiegate da silvicoltori, conduttori di imprese costituite su terreni vincolati, non si deve ricavare l'impressione che il legislatore riguardi con diffidenza le operazioni spiegate dalla impresa boschiva e che la legislazione, maturata negli ultimi decenni, vin-

(87) L'esperienza ci avverte che normalmente dirigono imprese forestali i proprietari dei fondi boschivi, ai quali il titolo sui beni aziendali consentirebbe — in assenza di pubblici interessi contrastanti — attività non consentite ad agricoltori, muniti di altro titolo.

(88) Art. 24 e 28 R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267.

coli in ogni caso la libertà di gestione dell'imprenditore. Sarebbe una erronea deduzione. Occorre infatti ricordare che:

a) gli obblighi e gli oneri, sopra ricordati, si riferiscono unicamente alle imprese boschive, costituite su fondi vincolati, e non a tutte le imprese forestali;

b) la legge — pur non consentendo su terreni vincolati sostituzioni di colture boschive con altri ordinamenti colturali — autorizza l'esercizio di attività compatibili con la gestione di imprese boschive, semprechè queste non compromettano il patrimonio silvano e non ledano i pubblici interessi che hanno indotto alla imposizione dei vincoli idrogeologici. Si deduce dall'art. 9 del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267, che è consentito al silvicoltore un ampliamento delle attività aziendali, mediante l'esercizio del pascolo sui terreni vincolati. Il decreto (89) si affretta tuttavia a precisare che, nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio generale, oppure distrutti dagli incendi, non può essere ammesso il pascolo prima che lo sviluppo delle giovani piante e dei nuovi virgulti sia tale da escludere ogni pericolo di danno. Nei boschi adulti, troppo radi e deperienti, il pascolo è vietato sino a che non sia assicurata la ricostituzione del patrimonio forestale;

c) il legislatore non trascura di compensare i silvicoltori, che dirigono imprese su terreni vincolati (90), con incoraggiamenti di varia natura. L'art. 91 del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267, accorda gratuitamente la direzione tecnica per la ricostituzione dei boschi vincolati, estremamente deteriorati, e prevede la concessione di contributi nella misura non superiore ai due terzi della spesa necessaria per la esecuzione dei lavori. (91).

Quando ne venga riconosciuta l'opportunità, possono altresì essere gratuitamente accordati ai silvicoltori i semi e le piantine occorrenti.

C) I provvedimenti legislativi più importanti, emanati per sorreggere le attività dirette alla silvicoltura e per stimolare la razionale organizzazione delle aziende boschive, sono introdotti dal R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267 — in parte già citato

(89) Si ripetono le proposizioni riferite a pag. 28, sotto le lettere a) e b). Si omette la lettera c), che ovviamente non riguarda le imprese boschive.

(90) Agli effetti di quanto esposto nella presente lettera C). L'art. 91 del R. D. 30.12.1923 n. 3267, equipara i terreni vincolati e quelli vincolabili.

(91) Nei territori montani, i contributi sono elevati al 75 % della spesa, in applicazione dell'art. 3 della legge 25 luglio 1952 n. 991.

— che presiede al riordinamento e alla riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani, dal R. D. 13 febbraio 1953 n. 215, contenente norme per la bonifica integrale, e dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 che reca provvedimenti in favore dei territori montani. Vengono disposte concessioni di mutui, erogazioni di contributi ed esenzioni fiscali. E' anche stabilita l'assistenza gratuita per alcune attività imprenditrici.

a) *Mutui.* — Alcune operazioni, eseguite da imprese forestali sono agevolate con mutui, che godono del concorso dello Stato nel pagamento degli interessi. Ricordiamo, tra le opere principali, le piantagioni e la costruzione di teleferiche (92).

Altre agevolazioni sono previste per le imprese forestali costituite in territori montani (93). L'art. 2 della legge 25 luglio 1952 n. 991, accorda anticipazioni agli istituti esercenti il credito agrario di miglioramento, che si impegnino a concedere mutui a piccoli e medi imprenditori per l'impianto e lo sviluppo di aziende forestali e di aziende che esercitano attività connesse con le precedenti (94). I mutui vanno concessi per l'80% della spesa, che è stata riconosciuta ammissibile per la esecuzione delle opere e sono rimborsabili in 30 annualità, con una quota annua di ammortamento del quattro per cento, esclusa ogni provvigione o compenso accessorio, ad eccezione delle spese di contratto.

Per agevolare le operazioni di mutuo, lo Stato garantisce gli Istituti sino all'ammontare complessivo del settanta per cento di ogni perdita, dovuta al mancato rimborso delle somme cedute agli imprenditori agricoli, e debitamente accertata.

b) *Contributi.* — Per alcune opere, che la legge (95) ha cura di precisare (opere di sistemazione idraulica, piantagioni, costruzioni di teleferiche, ecc.) il Ministero per l'Agricoltura e le Foreste è autorizzato a concedere ai silvicoltori in possesso di titolo adeguato contributi normalmente commi-

surati al terzo della spesa sostenuta (96). Per i lavori, compiuti in territori montani, (97) da imprese boschive, il contributo può raggiungere un massimo del 50%. (98).

Sono agevolate anche le opere necessarie per l'esercizio di attività connesse alla silvicoltura (99). E' fissato nella misura massima del 50% della spesa il contributo per la costruzione, in territori montani, di carbonaie razionali e di impianti produttivi di gas di carbone.

c) *Esenzioni fiscali.* — I silvicoltori, che conducono imprese boschive costituite in territori montani (100), sono esentati dal pagamento dell'imposta fondiaria e da quella sul reddito agrario (101).

d) *Assistenza e consulenza.* — L'Amministrazione forestale è tenuta a prestare gratuitamente l'assistenza e la consulenza a silvicoltori per l'impianto di nuovi boschi, l'incremento della produzione forestale e il razionale ed economico miglioramento del patrimonio boschivo. Possono beneficiare dell'assistenza e consulenza gratuita anche gli imprenditori che esercitino alcune attività connesse alla silvicoltura: ossia operazioni economiche dirette alla creazione di piccole industrie forestali ed esperienze di acclimazione di specie forestali più redditizie di quelle normalmente utilizzate nella zona.

Quanto sopra si deduce dall'art. 105 del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267. Il regolamento di esecuzione precisa che l'assistenza e la consulenza sono prestate dalla Amministrazione forestale, prevalentemente mediante consigli, istruzioni e l'offerta — nei limiti delle esigenze di servizio — dell'opera gratuita del personale tecnico e di custodia (102).

(Pag. 140) - B) *Le disposizioni emanate per*

(92) Per la determinazione della misura del concorso statale negli interessi, v. artt. 44 e 46 R. D. 13 febbraio 1933 n. 215.

(93) Sono considerati terreni montani agli effetti della legge 25.7.1952 n. 991, « quei comuni censuari il cui territorio è integralmente situato al di sopra dei 600 m. sul livello del mare e quegli altri comuni censuari, il cui territorio, essendo a cavallo della curva di livello 600, presenta tra il punto di massima e il punto di minima altitudine una escursione di 600 metri. Sia gli uni sia gli altri poi, debbono avere un imponibile per ettaro massimo, risultante dalla somma degli imponibili dominicale e agrario non superiore alle lire 2.400 » (relazione di maggioranza al Senato).

(94) L'art. 2 citato fa infatti riferimento ad « aziende trasformatrici di materie prime prodotte nei territori montani ».

(95) Art. 43 R. D. 13.2.1933 n. 215.

(96) Art. 44 R. D. 13.2.1933 n. 215. Si ritiene che questi sussidi possano essere erogati soltanto a favore di proprietari fondiari; questa interpretazione è però contraddetta dall'art. 45 del decreto citato, che indica, come possibile destinatario del sussidio « chi non sia proprietario o possessore di terreni ».

(97) (V. nota 93 a pag. 9).

(98) Art. 3 legge 25 luglio 1952 n. 991.

(99) V. art. 91 R. D. 30.12.1923 n. 3267 e art. 3 L. 25 luglio 1952 n. 991.

(100) (V. nota 93 a pag. 9).

(101) Art. 1 D.L.C.P.S. 7 gennaio 1947 n. 12, e art. 9 L. 25.7.1952 n. 991. Resta tuttavia ferma — giusto quanto disposto dal D.L.P. 27.6.1946, n. 98 — l'applicazione delle sovrainposte provinciali e comunali sui terreni e sul reddito agrario.

(102) Art. 127 del regolamento per l'applicazione del R. D. 30.12.1923, n. 3267, approvato con R. D. 16.5.1926 n. 1126.

incoraggiare la produzione zootecnica e l'esercizio della monta.

Il legislatore ha provveduto alla disciplina della materia, senza far riferimento a singoli tipi di imprese zootecniche. Le agevolazioni, che introducono, e gli obblighi, che impone, riguardano qualsiasi allevatore.

Il testo fondamentale in materia rimane la legge 29 giugno 1929, n. 1366. I primi articoli dispongono incoraggiamenti per la produzione bovina, ovina e suina. Lo Stato concede contributi — oltre che per altre iniziative, qui non ricordate — per l'impianto e funzionamento di pubbliche stazioni di monta dotate di riproduttori idonei al miglioramento della produzione locale, per la selezione ed il razionale allevamento di scelti nuclei di riproduttori, per la istituzione di libri genealogici, per l'alpeggio di giovani riproduttori provenienti da nuclei già selezionati (art. 1). Particolarmente curata è la riproduzione di bovini. E' fatto divieto di tenere, a qualsiasi titolo, maschi bovini interi di età superiore a quella prevista dai regolamenti, compilati dalle Camere di Commercio e soggetti ad approvazione ministeriale (articoli 4 e 5). L'art. 7 ha inoltre cura di disporre che, nelle provincie in cui il numero complessivo dei tori approvati all'esercizio della monta risulti adeguato alle esigenze della produzione bovina locale, i Prefetti — su richiesta delle Camere di Commercio e parere o proposta degli Ispettorati provinciali dell'agricoltura — possono prescrivere la costituzione di consorzi obbligatori tra allevatori, aventi lo scopo di provvedere all'acquisto ed al mantenimento di altri tori riconosciuti idonei, fino a raggiungere il numero minimo indicato, per ciascun territorio comunale, dalle Camere di Commercio. La legge aggiunge che le spese di funzionamento vanno ripartite tra allevatori consorziati in proporzione alle bovine possedute da ciascuno di essi. Si provvede in tal modo alla costituzione coattiva di imprese per l'esercizio di attività connesse all'allevamento del bestiame.

C) Si riferiscono a qualsiasi gestione di aziende zootecniche le norme che limitano l'esercizio del pascolo nei terreni sottoposti a vincoli idrogeologici (vedi n. 19). In questo, come nei precedenti casi, il legislatore non ritiene opportuno distinguere tra attività zootecniche e tra diversi fini che quelle attività perseguono, preferendo piuttosto distinguere le imprese armentarie a seconda del tipo di bestiame, ossia del patrimonio zootecnico. Va infatti ricordato che, nei boschi e nei terreni vincolati e ricoperti da cespugli aventi funzioni protettive, è di regola vietato il pascolo delle capre

(103). Il silenzio del legislatore lascia dedurre che altri pascoli debbono ritenersi ammessi.

D) Anche le disposizioni recentemente emanate per provvedere alla concessione di prestiti e di mutui da investirsi in aziende zootecniche, non autorizzano alcune distinzioni di imprese a seconda della loro attività. Le provvidenze, che esse introducono, si applicano a favore di tutte le imprese zootecniche (104). Ricordiamo:

a) omissis

b) L'art. 2 della legge 25 luglio 1952 n. 991 che concede anticipazioni ad istituti esercenti il credito agrario di miglioramento per favorire la concessione di mutui, oltre che ad altri imprenditori agricoli, anche ad allevatori che operino in territori montani.

Dalla lettura delle pagine precedenti, è forse agevole dedurre che un numero notevole di norme si riferisce a qualsiasi tipo di impresa zootecnica.

(Pag. 145) - 56) — *Imprese che esercitano la apicoltura.*

Per favorire la razionale coltura apistica ed impedire che l'esercizio di alcune attività imprenditrici incida sulla gestione di altre imprese poste nelle zone contermini, la legge (106) autorizza i Prefetti delle Provincie a stabilire, con propri decreti, le distanze che debbono obbligatoriamente intercedere tra gli impianti di non meno di cinquanta alveari a favo mobile. I decreti possono prevedere distanze diverse a seconda delle zone della provincia. Sono anche tollerate eccezioni, imposte da necessità tecniche ed industriali.

Nello stabilire le distanze fra aziende apistiche, i Prefetti hanno obbligo di osservare, tra le altre, le seguenti direttive (107):

a) la distanza obbligatoria tra apiari non minori di cinquanta alveari non può essere superiore a tre chilometri in linea d'aria.

b) gli apiari, che non raggiungono 50 alveari, non vanno — in nessun caso — sottoposti al vincolo della distanza obbligatoria;

c) l'apicoltore ha un diritto prevalente in con-

(103) Art. 9 R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267.

(104) Sono soltanto stabiliti ordini di preferenza, compilati tenendo conto — non già delle attività spiegate nelle imprese zootecniche — ma della loro dimensione. Il legislatore intende favorire prima le piccole imprese, poi le medie e le grandi. Cfr. art. 5 del regolamento per la esecuzione delle norme del cap. III della legge 25.7.1952, n. 949, approvato con D.P.R. 17.10.1952, n. 1317; art. 2 legge 25.7.1952, n. 991.

(106) Art. 14 R.D.L. 23.10.1925, n. 2079.

(107) Art. 29 del regolamento per l'esecuzione del R.D.L. 23.10.1925, n. 2079, approvato con R.D. 17.3.1927, n. 614.

fronto di colui che ha provveduto successivamente all'impianto ;

d) uguale diritto prevalente ha chi sia contemporaneamente proprietario del fondo e dell'apiario in confronto di chi sia soltanto proprietario dell'apiario.

I prefetti sono autorizzati a determinare - seguendo alcune formalità - il raggio entro il quale, per non incidere sulla produzione degli impianti esistenti, chi eserciti l'apicoltura nomade non possa trasportare i propri apiari (108). Il regolamento esecutivo (109) avverte che la distanza, alla quale gli apiari nomadi di oltre 50 alveari possono collocarsi, non può essere minore di due Km. dalla ubicazione degli apiari fissi superiori a 50 alveari.

Dalla lettura delle norme citate, si deduce agevolmente che il legislatore intende sottoporre a diverso regime giuridico le imprese apistiche a gestione aziendale fissa dalle imprese nomadi. Le distanze, poste fra le prime, non possono mai essere superiori a 3 Km. : libero il Prefetto di determinare, nei suoi decreti, distanze minori, non di stabilire oneri maggiori. Direttiva opposta è prevista per le imprese apistiche nomadi : il Prefetto è autorizzato a stabilire distanze superiori a 2 Km. mai distanze minori.

Allegato 3 b

GUIDO ZANOBINI

« Corso di diritto amministrativo »

volume quinto

« Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa » - 2. « L'agricoltura »

Pagina 246.

5. B) L'attività amministrativa che lo Stato svolge nell'interesse dell'agricoltura si concreta, per una parte considerevole, nella esecuzione di opere pubbliche, rivolte a predisporre, ove è necessario, le condizioni ambientali indispensabili allo svolgimento dell'attività agricola.

In senso stretto, la parola « bonifica » indica un complesso di lavori diretti al prosciugamento di laghi, di stagni, di terreni paludosi o acquitrinosi, con finalità prevalentemente igieniche e solo conseguentemente di colonizzazione agricola. In senso più ampio, la bonifica comprende tutte le opere che possono giovare all'igiene e all'abitabi-

lità delle campagne, alla produttività dei terreni, alla comodità delle comunicazioni e dei trasporti in ordine alle necessità della produzione agraria e della vita degli agricoltori. Intesa in quest'ultimo significato, la bonifica, detta per maggior precisione « bonifica integrale », comprende, oltre il prosciugamento dei terreni paludosi e malsani, la sistemazione idraulica forestale, la costruzione di acquedotti e serbatoi di acqua potabile, l'irrigazione dei terreni, la costruzione di case coloniche e, ove occorra, di borgate e altri centri abitati, la costruzione di strade poderali, di grandi arterie stradali comunali e provinciali, specialmente di quelle di accesso ai porti e alle stazioni ferroviarie (NB: Presutti, L'amministrazione cit., p. 396 sgg. Sulla legislazione più recente: Jandolo, La nuova legge sulle bonifiche, in Riv. di dir. agrario, 1924, p. 46; Id., Le leggi sulla bonifica integrale, Padova, 1929; Casanova, I precedenti storici, giuridici, ed economici della legge sulla bonifica integrale, Milano, 1929; Serpieri, La legge sulla bonifica integrale nei primi cinque anni di applicazione, Roma, 1931-35; U. - Fragola, Aspetti giuridici della bonifica integrale, Roma, 1939).

Questo concetto della bonifica è entrato nella nostra legislazione soltanto in tempi recenti. L'idea della bonifica integrale comincia ad affermarsi soltanto con la legge 24 dicembre 1928, n. 3134, che da essa s'intitola e trova la sua più completa affermazione nel decreto legislativo 13 febbraio 1933, n. 215, che oggi regola l'intera materia. Come vedremo, in questo decreto sono previste tutte le forme di valorizzazione delle terre, che sopra abbiamo ricordato: dal risanamento delle paludi al rimboschimento e rinsaldamento dei terreni montani, dalle opere di difesa contro le acque alle opere stradali, edilizie ed altre di generale interesse.

L'amministrazione delle bonifiche, un tempo divisa fra il Ministero dei lavori pubblici e quello dell'agricoltura, è stata riunita interamente in questo ultimo che vi provvede per mezzo dell'apposita Direzione generale delle bonifiche.

La legge distingue le opere di bonifica da quelle di miglioramento fondiario. Le prime si riferiscono a grandi estensioni di terreno, dette comprensori di bonifica e si eseguono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali. Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di lavori (art. 1).

a) Le opere di bonifica, non più distinte come in passato in varie categorie, sono oggi classificate in base all'estensione e all'importanza dei diversi

(108) Art. 14 R.D.L. 23.10.1925, n. 2079.

(109) Art. 29 del Regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 17.3.1927, n. 614.

comprensori. Appartengono alla prima categoria i comprensori che hanno un'eccezionale importanza, specialmente ai fini della colonizzazione, e richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose per i proprietari interessati; appartengono alla seconda tutti gli altri. Alla classificazione dei comprensori di prima categoria si provvede con legge, a quelli di seconda con decreto presidenziale: in ogni caso la proposta appartiene al Ministro dell'agricoltura di concerto coi Ministri del tesoro e dei lavori pubblici, sentito uno speciale comitato, istituito presso lo stesso Ministero dell'agricoltura. Per ciascun comprensorio classificato, deve essere redatto il piano generale dei lavori di bonifica, il quale per i comprensori di prima categoria deve corrispondere ai fini della colonizzazione. Il piano è pubblicato ai fini delle eventuali opposizioni, sulle quali decide il Ministero con lo stesso decreto di approvazione (art. 3 - 4).

Per regola generale, l'esecuzione delle opere è di esclusiva competenza dello Stato. Però questa competenza è limitata alle opere di maggiore importanza, come quelle di rimboschimento di terreni montani, di correzione dei corsi di acqua, di bonificazione dei laghi, stagni o paludi, di opere di provvista di acqua potabile, cabine di trasformazione e distribuzione di corrente elettrica, le opere stradali ed edilizie o di altra natura che siano d'interesse generale del comprensorio o di una parte notevole di esso. Tutte le altre opere da eseguirsi nel comprensorio ai fini della bonifica sono di competenza dei proprietari dei rispettivi terreni (art. 2).

1) Per le opere di competenza statale è prescritto il concorso dei proprietari dei terreni, siano essi privati o enti pubblici, in misura variabile dal 25 all'8 per cento (art. 7 - 12). All'esecuzione delle opere provvede il Ministero dell'agricoltura, sia direttamente, sia per mezzo di concessione fatta al consorzio dei proprietari o immediatamente ai proprietari stessi; solo in difetto della iniziativa di questi soggetti, la concessione può essere fatta alle provincie, ai comuni o ai rispettivi consorzi (art. 13 - 15).

2) Per le opere attribuite ai proprietari, i lavori devono essere eseguiti secondo le direttive all'uopo inserite nel piano generale della bonifica e nei termini fissati dal Ministero dell'agricoltura. I proprietari possono provvedere all'esecuzione direttamente o per mezzo del rispettivo consorzio di bonifica; i crediti, che in tal caso il consorzio può acquistare verso i proprietari, sono garantiti da speciale privilegio sui fondi migliorati (art. 38 - 47). In qualunque caso, i proprietari, per l'esecuzione delle dette opere, possono ottenere dallo Stato un

sussidio o un concorso negli interessi per i mutui che debbano contrarre (art. 8).

L'esecuzione delle opere costituisce per i proprietari un obbligo di diritto pubblico. Scaduto inutilmente il termine assegnato dal Ministero o quando, anche prima della scadenza, risulti impossibile l'esecuzione entro il termine stesso, il Ministero può imporre al consorzio di eseguire le opere a spese dei proprietari, oppure può procedere all'espropriazione dei fondi dei proprietari inadempienti a favore del consorzio che ne faccia richiesta (art. 42)

b) Le opere di miglioramento fondiario sono sempre a carico dei proprietari dei piccoli fondi e possono essere sussidiate dallo Stato o agevolate mediante mutui, nei quali lo Stato concorre per il pagamento degli interessi. Il sussidio, salvo eccezioni previste dalla legge, non può superare la terza parte delle spese (art. 43 - 47).

In tutta la materia delle opere di bonifica, assumono grande importanza i consorzi dei proprietari fondiari. Essi hanno carattere di persone giuridiche pubbliche e sono costituiti con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro dell'agricoltura e foreste: il procedimento può essere iniziato dai proprietari che rappresentano la maggior parte del territorio compreso nel perimetro del consorzio. La costituzione può anche essere decretata di ufficio, quando il Ministro, constatata la mancanza di iniziative, riconosca la necessità di provvedere, a mezzo del consorzio, alla bonifica di un dato comprensorio (art. 54 - 56). Altre disposizioni non fanno che applicare alla materia i principi generali sui consorzi amministrativi (art. 57 - 73) (NB: V. i ricordati passi del vol. III, p. 172 sgg.).

Pagina 250

3) Molto numerosi sono i parassiti, animali e vegetali, che insidiano le messi e gli alberi fruttiferi: valga ricordare la fillossera, la peronospora, la cocciniglia, ecc. La citata legge 18 giugno 1931, n. 987, sottopone ad autorizzazione ministeriale l'impianto di vivai di viti e di piante fruttifere, la raccolta, la conservazione e il commercio di piante e di semi ed affida ai delegati del Ministero la vigilanza sulle dette attività. Le piante affette da malattie diffuse devono essere distrutte, sopra ordinanza degli stessi delegati o, se trattasi di viti, del Ministero della agricoltura. Le spese per tali distruzioni sono sostenute dallo Stato che, tuttavia, può recuperare la metà del loro ammontare dalle provincie e dai consorzi antifillosserici. Nessun indennizzo è dovuto ai proprietari per le piante che vengono distrutte; però, il Ministero può concedere speciali sussidi ai piccoli proprietari ed affittuari coltivatori diretti (art. 1 - 9). Per que-

ste ed altre funzioni sono istituiti speciali organi tecnici e consultivi, già da noi ricordati: l'Ufficio centrale e il Comitato centrale per la lotta contro le malattie delle piante, gli Istituti scientifici di fitopatologia, gli Osservatori provinciali e i Commissariati pure provinciali, per le malattie delle piante (art. 21 - 23). La legge prevede pure la formazione di consorzi fra proprietari e conduttori di terreni nei quali risultino piante affette da malattie o insetti diffusibili: tali consorzi sono riconosciuti con decreto del prefetto. I consorzi possono essere resi obbligatori dal Ministro per l'agricoltura su proposta del Prefetto. Comunque costituiti, tali consorzi possono imporre contributi, entro i limiti stabiliti dalla legge, ai proprietari compresi entro il perimetro consorziale, ed hanno la funzione di organizzare ed attuare i servizi preventivi e repressivi per la lotta contro le malattie delle piante (art. 10 - 20 - 24 - 27).

La legge autorizza il Ministro dell'agricoltura e foreste a dichiarare obbligatoria, con proprio decreto, l'applicazione della legge contro determinati parassiti delle piante, via via che se ne manifesta la necessità. Fra i provvedimenti più recenti di tale applicazione, ricordiamo il D. M. 1.º agosto 1948, sulla obbligatorietà della lotta contro la dorifora delle patate e il D. M. 20 gennaio 1949 sulla obbligatorietà della medesima contro la piralide e la notua del granoturco.

Aggiunta alla relazione sul Disegno di legge n. 199 concernente la delega alle Provincie di funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste

Degli uffici ed istituti elencati nell'art. 86 delle norme di attuazione del 30 giugno 1951 rimangono alla Regione come organi periferici:

- 1) gli uffici di amministrazione delle foreste demaniali di *Bolzano* (6 persone addette), con le stazioni di *Nova Levante* (3 persone), *Funes* (2 persone), *Chiusa d' Isarco* (2 persone), *Moso in Passiria* (1 persona), e *Solda* (1 persona) e *Cavalese* (6 persone) con le stazioni di *Paneveggio* (2 persone), e *Cadino* (2 persone); e *Primiero* (4 persone addette) con le stazioni di *S. Martino di Castrozza* (2 persone) e *Caoria* (2 persone); e *Trento* per l'amministrazione della tenuta del monte *Bondone* (presso il ripartimento forestale con una guardia sul *Bondone*);
- 2) le stazioni sperimentali di *San Michele all'Adige* (Prov. di *Trento*) e *Teodone* (Prov. di *Bolzano*).

La proposta di legge non regola l'esercizio da parte della Regione delle funzioni amministrative

escluse dalla delega, per il quale la Regione potrebbe valersi, secondo quanto prescrive lo stesso art. 14, degli uffici divenuti provinciali, nè quella delle altre funzioni amministrative in materia di agricoltura elencate a pag. 5 di questa relazione, ritenendo più opportuno che, dopo l'entrata in vigore della legge proposta, la Giunta Regionale in sede di riassetto dei servizi agrari e forestali proponga, se del caso, le misure ritenute più idonee per l'esercizio diretto o decentrato in forma burocratica delle funzioni amministrative escluse dalla delega, rispettivamente non contemplate nella presente legge, ed anche delle funzioni di controllo di cui allo art. 9.

Allegato n. 4

al Disegno di legge n. 199 concernente la delega alle Provincie di funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste.

**RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Relatori Tosato, Migliori, Lucifredi, Resta e Russo)**

sul

Disegno di legge

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(DE GASPERI)

di concerto col Ministro dell'Interno

(SCELBA)

col Ministro di Grazia e Giustizia

(GRASSI)

e col Ministro del Tesoro

(PELLA)

nella seduta del 10 dicembre 1948

concernente

« Costituzione e funzionamento degli organi regionali »

Presentata alla Presidenza l'11 novembre 1949

Un particolarmente approfondito esame da parte della vostra Commissione fu richiesto dal problema della delegazione di funzioni amministrative da parte della Regione alla Provincia, al Comune e agli altri enti locali.

Secondo l'articolo 118 della Costituzione, la delega delle funzioni amministrative da parte della Regione avviene « normalmente ». Dobbiamo ricordare a questo punto che la vostra Commissione nelle sue *risoluzioni preliminari* sui disegni di legge n. 211 e n. 212 ha stabilito (capo IV, n. 6) il principio che la delega « abbia ad essere quanto più ampia possibile », sicchè il *normalmente*, incluso in detto capoverso dell'articolo 118, si interpreti come implicante una regola, cui solo in via del tutto eccezionale le Regioni abbiano a derogare ».

Il sistema della delega darà luogo ad un decentramento che la dottrina potrebbe definire come *decentramento istituzionale*.

L'articolo 118 della Costituzione, nel citato capoverso, dispone inoltre che le funzioni amministrative della Regione saranno, sempre normalmente, esercitate anche *valendosi degli uffici delle Provincie*, dei Comuni e degli altri enti locali. Siamo, in questo caso, di fronte ad un decentramento che ricorda da vicino il *decentramento burocratico o gerarchico*, nel quale cioè la Provincia, il Comune e gli altri enti locali funzioneranno come organi della Regione.

Non è il caso di ricordare diffusamente la differenza tra i due tipi di decentramento.

Basterà accennare che nel decentramento amministrativo o istituzionale l'ente delegato agisce sempre con una certa discrezionalità e mantiene inalterata la sua individualità giuridica di ente indipendente ed autonomo, mentre nel decentramento burocratico o gerarchico l'ente, presso i cui uffici avviene il decentramento, ha funzioni puramente esecutive, in ordine alle quali è indifferente il possesso della personalità giuridica.

Per quel che riguarda il decentramento puramente burocratico è parso alla Commissione che non occorresse dettare norme particolari in questa sede, sufficiente essendo per ora il disposto della Costituzione.

Richiamiamo invece l'attenzione della Camera sulle questioni che si attengono alla delega delle funzioni e cioè al decentramento istituzionale.

E' sorta disputa se la delega di che trattasi debba intendersi come un mandato, nell'esercizio del quale il mandatario agisce per conto del mandante, nei limiti ed alle condizioni da questo ultimo fissati, oppure come una devoluzione di funzioni, rivestita di stabilità, sia pure salvo revoca, e che consente al delegato di agire nell'ambito della propria facoltà di autodeterminazione.

La Commissione ha ritenuto che, ove ci si fermasse alla prima delle due ipotesi, si ferirebbe il principio dell'autonomia che la Costituzione afferma e conferma per la Provincia, i Comuni e gli altri enti locali ed inoltre si darebbe luogo ad una forma di delega che non molto differirebbe dal semplice decentramento burocratico.

Pertanto la Commissione ha preveduto tanto la delega — devoluzione, che potrebbe essere chiamata delega maggiore — quanto l'ipotesi del mandato ad esercitare funzioni per oggetto definito e per tempo determinato (delega minore).

Mentre la disciplina della seconda è demandata allo Statuto regionale (articolo 1, n. 3), la delega maggiore è contemplata e regolata dall'articolo 53.

Dispone detto articolo che la delega è data con legge della Regione, la quale può stabilire le direttive fondamentali per l'esercizio delle funzioni delegate. La Giunta Regionale può impartire ulteriori direttive, cui gli enti delegati devono attenersi. Come è data per legge, così per legge la delega può essere revocata, sentito gli enti o l'ente interessato.

Sembra alla Commissione che, stabilendo che la delega così detta maggiore debba darsi con legge — e solamente con legge possa essere revocata, sentito l'ente interessato — si interpreti correttamente il principio che tale delega debba possedere caratteristiche sostanziali e formali adeguate alla sua natura di strumento per attuare un permanente ed efficiente decentramento, con la conseguenza del rafforzamento del prestigio, delle funzioni e dell'autonomia della Provincia e del Comune; rafforzamento il quale, verificandosi in ordine a compiti puramente amministrativi, non sarà di pregiudizio al prestigio e alla vitalità della Regione, la cui nota caratteristica è data dalla potestà normativa.

Allegato n. 5

al Disegno di legge n. 199 concernente la delega alle Provincie di funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste.

Provincia di Bergamo

ORDINE DEL GIORNO

Il Consiglio Provinciale

riunito nella seduta del 21 gennaio 1956 in sede di approvazione del bilancio preventivo 1956;

— Ritenuto che l'Ente Provincia rappresenta, nell'ambito della rispettiva circoscrizione territoriale, il massimo organo attraverso il quale si esprime la autonomia e l'autoregolamento delle popolazioni;

— Che tale prerogativa gli deriva da un canto dalla espressione vasta e profonda fondata sul significato delle consultazioni popolari e sulla consapevolezza del corpo elettorale e, d'altro canto, dalla correlativa concreta rispondenza politica dell'Ente;

— Che lo spirito della Costituzione italiana, il senso giuspubblicistico espresso dall'attuale momento storico ed il contenuto politico della correlazione fra l'Ente Provincia e le popolazioni amministrative, confortano quindi l'Ente medesimo ad estendere la propria considerazione nei confronti di tutti gli argomenti e problemi economici sociali e culturali di cui è intessuta la vita provinciale;

— Che gli attuali provvedimenti emanati in sede di decentramento, se pure nettamente inade-

guati e del tutto insufficienti a recare il necessario contenuto giuridico alla competenza dell'Ente, rappresentano, peraltro, un primo ed essenziale riconoscimento del legislatore alla dignità ed al prestigio della Provincia intesa quale Ente autonomo territoriale;

— Che tali provvedimenti presumono e reclamano il succedersi di altre disposizioni dotate di ben diversa ed ampia estensione in guisa da adeguare i termini della legge scritta alla più vasta sfera corrispondente al contenuto politico dell'Ente;

— Che, in riguardo alla cennata ed auspicata estensione della competenza provinciale, si impone l'approntamento di sufficienti mezzi di finanziamento necessari per i nuovi compiti attuali e futuri dell'Amministrazione, rispettandosi, a tale riguardo, l'essenziale attributo della discrezionalità impositiva;

— Che, conseguentemente ed in vista delle finalità prefissate ed invocate, la Provincia dovrà approntare ed adeguare, secondo una più rispondente impostazione, i propri organi amministrativi e burocratici;

— Ciò premesso il Consiglio provinciale di Bergamo

afferma

pur nel rispetto sostanziale della attuale struttura giuridica dello Stato, la prerogativa di rappresentanza politica, nell'ambito della propria circoscrizione territoriale, di tutti gli interessi, in senso lato, di natura provinciale, in aderenza allo spirito ed al significato delle generali direttive autonomistiche della Costituzione;

richiede

più adeguati mezzi di finanziamento nonchè ampia facoltà di auto-finanziamento allo scopo di poter degnamente assolvere ai propri compiti specifici e generali adeguando, nel contempo, l'organizzazione e la funzionalità dei propri organi amministrativi e burocratici alla estensione della competenza giuridica e politica dell'Ente;

sollecita

in aderenza alla base ed allo spirito rappresentativo sul quale fonda la propria essenza e la propria attività, l'attuazione completa ed effettiva di un organico decentramento istituzionale ed autarchico in guisa da poter assolvere ai compiti politici che gli sono propri.

PRESIDENTE: Lettura della Relazione a firma avv. Bertorelle, a nome della D.C.

BERTORELLE (D.C.): legge la seguente

RELAZIONE

In merito all'interpretazione e all'applicazione dell'art. 14 del nostro Statuto, in relazione al progetto di legge regionale presentato dai Consiglieri di lingua tedesca e trasmesso dalla Presidenza del Consiglio Regionale ad un'apposita Commissione consiliare, in veste di Commissione legislativa, giusta decisione del Consiglio Regionale, si devono esporre alcune considerazioni di carattere preliminare, allo scopo di chiarire esattamente il punto di vista del gruppo D. C. al riguardo.

1) - Il gruppo di lingua tedesca ha sempre sostenuto anche attraverso lo studio dell'on. Tinzl in materia, che l'art. 14 ha una funzione politico-storica nel senso che la mancata concessione di una autonomia alla Provincia di Bolzano secondo il progetto Tinzl del 1948, sarebbe stata compensata dall'inserimento dell'art. 14 nello Statuto regionale approvato con legge costituzionale 26-2-1948, n. 5, in virtù del quale, secondo il punto di vista dello stesso gruppo di lingua tedesca, ogni competenza di carattere regionale dovrebbe essere esercitata nella Provincia di Bolzano dalla Giunta Provinciale.

Tale tesi non è conforme alla verità storica.

I membri di lingua italiana che parteciparono alle trattative inerenti alla preparazione del progetto di Statuto Regionale, negano in modo assoluto che l'art. 14 avesse tale origine e tale funzione. Essi affermano che non vi furono accenni espliciti, nè sottintesi, nelle discussioni e negli atti preparatori, che l'introduzione dell'art. 14 contrabbandasse per le finestre l'originario progetto Tinzl escluso per la porta (on. Helfer e on. Conci).

D'altra parte quella tesi non trova neppure testuale sostegno nella formula della legge.

Lo dimostra, oltre tutto, il fatto che l'art. 14 non è altro che la fedele riproduzione dell'art. 118 della Costituzione, valevole per tutte le Regioni a Statuto speciale e normale; che questo articolo è stato riprodotto testualmente anche nell'art. 44 dello Statuto Sardo; e che esso prevede la delega non solo a favore delle Provincie ma anche degli altri Enti locali.

Il primo dato di fatto è pertanto che l'art. 14 deve essere considerato in relazione alla funzione dell'art. 118 della Costituzione, col quale si è voluto stabilire una norma di carattere programmatico generale intesa ad evitare la burocratizzazione della Regione ad un pericoloso accentramento regionale, attraverso la delega delle funzioni alle Provincie, Comuni ed Enti locali o attraverso l'amministrazione indiretta, valendosi cioè degli uffici di tali Enti. Ciò risulta dai verbali delle discussioni sorte alla Costituente.

2) - Dagli stessi atti e processi risulta un altro dato di fatto e cioè che la norma in esame ha carattere *programmatico* e non *precettivo*.

Così l'on. Ruini afferma nella seduta dell'11 luglio 1947:

« La Regione può provvedere alle sue funzioni, sia attraverso uffici, sia attraverso enti creati ad hoc, che possono avere una certa autonomia, ma sono sempre pararegionali ». Ulteriore conseguenza di questo secondo dato di fatto è che la Regione ha un margine di discrezionalità, ha cioè una *libertà di scelta* che le consente di esaminare e decidere, caso per caso, se avvalersi della delega, oppure se svolgere l'amministrazione indiretta, attraverso gli uffici di altri Enti, oppure infine, se amministrare direttamente. Nel caso poi che segua il metodo della delega o dell'amministrazione indiretta, può rispettivamente delegare le Provincie o i Comuni, o gli altri Enti locali, o valersi degli uffici di detti Enti.

3) - Un'altra considerazione che il gruppo D.C. ritiene di dover fare è che lo Statuto regionale T.A.A., a differenza degli altri Statuti speciali ha attribuito competenze di carattere sia legislativo che amministrativo tanto alla Regione, quanto alle Provincie, le quali, oltre ai compiti ereditati dalle Amministrazioni Provinciali e da alcuni organi delle Prefetture (vigilanza e tutela sui Comuni e sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), oltre alle funzioni in materia di polizia amministrativa, proprie del Prefetto e del Questore esercitate dal Presidente delle stesse, hanno ottenuto con lo Statuto notevolissime competenze nel campo dell'istruzione, della toponomastica, dell'urbanistica, degli usi civici, dell'artigianato, dei masi chiusi, delle case popolari, ecc.

Questa circostanza, pur non togliendo all'articolo 14 il suo significato e la sua funzione originaria, influisce sulla portata concreta e sull'applicazione pratica dell'articolo stesso, in quanto limita l'uso della delega o dell'amministrazione indiretta compatibilmente con le particolari strutture di una Regione che comprende due Provincie autonome, le quali hanno già ottenuto un notevole decentramento in base agli artt. 11 e 12 dello Statuto.

L'art. 14, quindi, che, come anzidetto, è la riproduzione testuale del III comma dell'art. 118 della Costituzione, deve essere interpretato in modo conforme alla nuova situazione che si era creata successivamente all'emanazione della Costituzione, nella nostra Regione, a seguito delle norme dello Statuto, che aveva tenuto conto anche di quelli che erano stati gli accordi Degasperi-Gruber.

4) - A questa conclusione si arriva anche esa-

minando l'art. 14 in relazione alle altre disposizioni dello Statuto regionale.

Secondo la tesi dei Consiglieri di lingua tedesca l'art. 14 avrebbe ragione di essere nel nostro Statuto perchè in esso le funzioni amministrative sarebbero previste come funzioni provinciali e non regionali.

Ciò è però contraddetto da varie disposizioni dello Statuto.

Innanzitutto dal capoverso dell'art. 13 che corrisponde al capoverso dell'art. 118 della Costituzione; ma è contraddetto inoltre, quanto alle attività, dalle norme in materia di autonomia finanziaria e tributaria; dal fatto del trasferimento alla Regione di beni demaniali e patrimoniali; nonchè dalle norme che disciplinano insieme le attività e le competenze degli organi regionali, quali l'art. 30 in relazione all'art. 18 che prevede la esistenza di proprie attribuzioni per gli Assessori regionali; l'art. 31 che prevede la competenza per gli affari di ordinaria amministrazione della Giunta scaduta; l'art. 36 che stabilisce il modo della ripartizione degli affari tra i singoli Assessori; l'art. 38 che definisce la Giunta come organo esecutivo e le attribuisce tipiche competenze amministrative; infine l'art. 85 che parla espressamente di organi ed uffici della Regione.

In particolare, l'art. 38, premesso che la Giunta Regionale è l'organo esecutivo della Regione, afferma che ad essa Giunta spettano:

- 1)
- 2) l'attività amministrativa per gli affari d'interesse regionale;
- 3) l'amministrazione del patrimonio della Regione, nonchè il controllo sulla gestione a mezzo di aziende statali, dei servizi pubblici regionali di natura industriale e commerciale;
- 4) le altre attribuzioni ad essa demandate dalla presente legge o da altre disposizioni.

L'art. 36 dello Statuto dispone inoltre che il Presidente della Giunta Regionale determina la ripartizione degli affari tra i singoli Assessori effettivi e ciò con proprio decreto da pubblicarsi nel Bollettino della Regione.

Sicchè, dall'esame di questi articoli non è chi non veda un'ulteriore conferma dell'ampia facoltà della Giunta Regionale di esercitare direttamente l'attività amministrativa in relazione alle proprie competenze e non veda il contrasto con l'interpretazione che si vorrebbe dare all'art. 14 da parte del gruppo di lingua tedesca.

Nè varrebbe dire che quelle funzioni amministrative sono limitate alle ipotesi di amministrazione eccezionale, perchè nessuna disposizione statutaria autorizza a ritenere che l'attività amministrativa della Giunta Regionale si limiti agli affari

eccezionali di interesse regionale, e nessuna distinzione è posta dallo Statuto fra gli affari normali ed eccezionali.

Anzi, se si consideri che l'art. 31 della Legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali delle Regioni a Statuto normale, trattando delle attribuzioni della Giunta Regionale non elenca tra di esse « l'attività amministrativa per gli affari d'interesse regionale », di cui al n. 2 dell'art. 38 del nostro Statuto, si può legittimamente ritenere che diversa sia la situazione nella nostra Regione.

5) - Stante l'asserita generalità ed univocità della disposizione contenuta all'art. 14 dello Statuto con quella del terzo comma dell'art. 118 della Costituzione, non è inutile richiamare anche la disciplina vigente in materia di delega di funzioni amministrative nel restante territorio nazionale.

Nell'assenza di precedenti di concreto esercizio della delega di funzioni della Regione alle Province o di concreta applicazione degli altri metodi di decentramento previsti dall'art. 14, ben poco soccorre la dottrina che tratta di delega di funzioni amministrative da parte dello Stato alle Regioni (art. 13, terzo comma, Statuto Trentino-Alto Adige), ed altrettanto poco le pur numerose ipotesi verificatesi per la Sardegna e per la Sicilia, oltretutto per la diversità della delega di cui al nostro articolo 14.

L'unica legge che contiene disposizioni in materia di delega dalle Regioni alle Province, è la Legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e l'ordinamento degli organi regionali. Tale legge riguarda le Regioni a Statuto normale ma, per le considerazioni anzidette, riteniamo non vi sia dubbio che i principi in materia ivi contenuti possano applicarsi, in quanto non incompatibili con le disposizioni degli Statuti speciali, anche alle Regioni a Statuto speciale.

I principi della Legge 10 febbraio 1953, che possono giovare al nostro caso, per quanto riguarda la delega, sono:

1) la delega delle Regioni alle Province, ai Comuni ed agli altri Enti locali deve essere stabilita con disposizioni di legge (art. 39);

2) la legge deve stabilire le direttive fondamentali dell'amministrazione delegata (art. 39);

3) la legge deve regolare i rapporti finanziari che sono conseguenti al trasferimento delle funzioni (art. 39);

4) la Regione può impartire, oltre che nelle leggi, ulteriori direttive alle Province ed agli altri Enti, alle quali essi debbono attenersi nell'esercizio delle funzioni delegate (art. 39);

5) la delega ha carattere temporaneo e pertanto può essere revocata (art. 39);

La Giunta Regionale può sempre sostituirsi alle Province, ai Comuni ed agli altri Enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali (art. 62).

6) - Questi principi dimostrano maggiormente le loro utilità quando si passa all'esame concreto del progetto di legge regionale concernente la delega alle Province di Trento e Bolzano di funzioni amministrative in varie materie del settore agricoltura e foreste, presentato dai Consiglieri di lingua tedesca, perchè da essi principi discendono ulteriori considerazioni che, assommate a quelle esposte agli inizi della presente relazione, ci consentono di considerare il progetto di legge stesso in una visione più generale e più esatta.

All'art. 1: sono indicate le leggi dello Stato e della Regione le cui norme dovrebbero applicarsi nella nostra Regione mediante delega delle relative funzioni amministrative alla Provincia. Poichè sono genericamente indicate materie che vanno dalle foreste e territori montani, alla difesa dell'agricoltura, alla produzione zootecnica, alla bonifica integrale e così via, è evidente anzitutto che la Regione non ha più libertà di scelta tra i vari modi di attuazione dell'art. 14, perchè sarebbe stabilito già di bel principio che tutto il così vasto campo di materie nelle quali si compendia la maggior parte delle funzioni nel campo dell'agricoltura e foreste, dovrebbe essere amministrato per mezzo della delega.

E' evidente altresì che se, come abbiamo visto, la legge delega deve stabilire le direttive fondamentali dell'amministrazione delegata ciò non potrà concretamente verificarsi laddove, come nel progetto di legge in esame, si stabilisca a priori una delega pressochè integrale di gran parte delle funzioni inerenti alla materia dell'agricoltura e foreste: una direttiva che riguardasse quasi tutta l'azione amministrativa che si svolge nell'ambito di una materia, non potrebbe essere che generalissima e come tale perderebbe di consistenza.

A parte il fatto che nel progetto di legge in esame, non vi è accenno a tali direttive forse per la difficoltà concreta di stabilirle.

Nostro punto di vista è quindi, e l'osservazione va perciò al di là della critica all'art. 1 per estendersi alla critica di tutta l'impostazione del progetto di legge, che impregiudicata la facoltà di scelta da parte della Regione se esercitare il decentramento previsto nell'art. 14 nelle sue varie forme o se esercitare l'amministrazione diretta, qualora si scelga il metodo della delega nelle materie in esame, debbano essere presentati tanti progetti di legge quante sono le funzioni da delegare e quindi uno per quanto riguarda la legge 30.12.1923 sulle

foreste e sui territori montani, uno per quanto riguarda la legge 23.10.1925 sulla difesa dell'apicoltura, e così via.

Ogni progetto di legge dovrà stabilire chiaramente quali organi dell'ente delegante eventualmente debbano continuare a collaborare con il delegato nell'applicazione delle varie funzioni; dovrà disciplinare i controlli della Regione sull'attività delegata, dovrà stabilire i rapporti finanziari tra Ente delegante ed Ente delegato, dovrà, soprattutto, indicare le direttive che il delegato dovrà seguire nella sua attività.

E questo nell'ipotesi che si scelga il metodo della delega rimanendo fermo che la Regione potrebbe pur sempre, nella materia in esame, nell'ambito di una discrezionale valutazione del miglior modo di esercitare le singole attribuzioni amministrative, decidere per alcune di esse di seguire il metodo dell'amministrazione indiretta e per altre ancora continuare nell'amministrazione diretta.

Conferma del nostro punto di vista per quanto riguarda il metodo legislativo da seguire, è data anche dai casi di delega di funzioni dello Stato alle Regioni che finora si sono verificati: or bene, in questi casi la delega concerneva sempre e soltanto singole attribuzioni e non intere materie. Ed è nostra convinzione, soprattutto osservando che le due ipotesi sono contenute nello stesso art. 118 della Costituzione, che i criteri ed i principi adottati per quanto concerne la delega di funzioni dello Stato alle Regioni, debbano servire anche per quanto riguarda la delega di funzioni della Regione alle Provincie, salvo contrarie disposizioni di legge.

Non occorre quindi scendere all'esame di quegli articoli, quali il 2° ed il 3°, che sono stati formulati in conseguenza della struttura dell'art. 1, articoli che presentano quella genericità conseguente dall'impostazione del progetto di legge che costituirà perenne fonte di incertezza a chi si accingerà ad applicare la legge. Si consideri, ad esempio, che nella legge 13 febbraio 1933, n. 215, citata nell'art. 1, nei 98 articoli della stessa sono richiamati ben 15 differenti Organi. Or bene, si ritiene proprio che gli art. 2 e 3 del progetto di legge, abbiano fornito chiare indicazioni circa il modo con cui gli organi provinciali saranno chiamati a sostituire quelli esistenti in campo nazionale? Non lo crediamo.

All'art. 5: Sono indicate le funzioni che rimangono alla Regione. Si segue quindi il criterio opposto a quello da noi ritenuto il più logico e rispondente alla natura dell'art. 14: si stabilisce cioè che tutte le funzioni amministrative passano alle Provincie ad eccezione di quelle elencate all'articolo in esame.

Con quali criteri poi siano state stabilite le fun-

zioni amministrative che restano alla Regione, non ci è dato di saperlo.

All'art. 7: Si devono formulare le più ampie riserve, non essendo pacifico che l'ammontare delle ammende versate dai contravventori delle disposizioni delle leggi elencate all'art. 1 debbano essere devolute alle Provincie. Le somme di cui trattasi non furono mai devolute alla Regione.

All'art. 8: Si regolano i rapporti finanziari tra la Regione e le Provincie mediante assegnazione annuale da parte del Consiglio Provinciale di appositi fondi corrispondenti al fabbisogno finanziario per raggiungere le finalità dei compiti delegati col progetto di legge in esame e per coprire le spese del loro esercizio.

La formula scelta è quella dell'art. 70 dello Statuto ed il riferimento esplicito all'articolo anzidetto è stato tolto nell'ultima stesura delle norme. Ma la sostanza rimane. Ed è da dire qui che il sistema dell'assegnazione di fondi alle Provincie di cui all'art. 70 riguarda l'adeguamento delle finanze delle Provincie al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, laddove finalità e funzioni sono quelle relative alle competenze statutarie e non alle funzioni delegate.

La soluzione invece che trova riscontro in precedenti legislativi e che sembra più ragionevole e pratica dovrebbe consistere nella facoltà alle Giunte Provinciali di assumere impegni di spesa e di disporre i pagamenti entro i limiti delle somme fissate annualmente con decreto del Presidente della Giunta Regionale, conforme deliberazione di Giunta, a carico del relativo capitolo di spesa del bilancio regionale.

All'art. 9: Questo articolo riguarda il controllo della Regione sulla attività delegata; si può concordare soprattutto dopo che nell'ultima stesura dell'articolo è stato introdotto il sistema del controllo sostitutivo di cui all'ultimo comma dell'art. 62 della Legge 10 febbraio 1953, n. 62, soluzione questa che era stata sempre da noi sostenuta in quanto misura atta ad impedire concretamente un cattivo uso della delega.

Agli artt. 10 e 11: Essi trattano del passaggio degli uffici e del personale dalla Regione alle Provincie. Le osservazioni che qui si svolgono si ricollegano a quelle espresse a proposito dell'art. 1 della proposta di legge.

Tali articoli sono in contrasto con la retta interpretazione dell'art. 14, secondo il quale si deve adottare il sistema della delega solo per singola funzione e si deve lasciare libertà di scelta alla Regione di adottare l'una o l'altra delle ipotesi previste dall'art. 14 per l'esercizio delle funzioni amministrative. E' da osservare anzitutto qui che la

grande maggioranza del personale dell'agricoltura e foreste è statale ed è attualmente in funzione di comando presso la Regione. Non si vede pertanto come lo Stato possa o ricomandare detto personale presso le Provincie, o consentire che la Regione comandi a sua volta il personale in esame presso le Provincie. La norma VIII^a delle disposizioni finali e transitorie della Costituzione prevede il passaggio alla Regione di funzionari dello Stato e stabilisce inoltre che le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli Enti locali. La norma non fa accenno alle Provincie per quanto riguarda il personale nè alcun'altra norma di legge esiste in proposito.

La difficoltà di stabilire il passaggio del personale alle Provincie risulta più evidente quando si consideri anche il fatto che la delega può essere revocata, come è stato detto precedentemente. Tale misura evidentemente porrebbe il personale, divenuto provinciale, alla necessità di ritornare nei ruoli regionali. Gli inconvenienti di tale sistema sono facilmente intuibili.

La delega alle Provincie di determinate funzioni amministrative, in base all'art. 14, non sembra debba comportare necessariamente il passaggio alle Provincie medesime degli uffici regionali incaricati dello svolgimento delle funzioni anzidette. Al contrario, sembra che debba essere configurata come ipotesi normale quella esattamente opposta, dato che l'effettuazione della delega presuppone che il soggetto delegato disponga già di uffici idonei ad esercitare le attribuzioni delegate.

L'art. 118 della Costituzione è rivolto infatti a impedire, come abbiamo accennato, il formarsi di un pesante apparato burocratico presso la Regione, e la costituzione di uffici periferici della Regione. Di qui il ricorso ai vari tipi di decentramento indicati nella norma, riprodotta nell'art. 14.

Ma nel caso in esame nella nostra Regione gli uffici dell'agricoltura sono regionali a seguito del passaggio operato dallo Stato con norma di attuazione, ed il loro eventuale passaggio alle Provincie non risponderebbe certamente agli scopi dell'art. 118, che presuppone l'esistenza di uffici delle Provincie e di altri Enti in grado di esercitare le funzioni regionali, che altrimenti richiederebbero la costituzione di altri uffici periferici regionali.

Il fatto che gli Ispettorati provinciali dell'Agricoltura e gli Ispettorati ripartimentali delle Foreste ed i loro uffici rimangono regionali o diventano provinciali, non porta alcun vantaggio agli effetti del decentramento delle funzioni, perchè non implica alcun risparmio di mezzi o di personale.

In sostanza la situazione nostra è diametralmente opposta a quella che il legislatore costituen-

te ha configurato quando formulò l'art. 118. Allora il legislatore ha astrattamente ritenuto che le Regioni non abbiano Uffici periferici; ha quindi inteso impedire che tali Uffici vengano costituiti nella convinzione che le Provincie o gli altri Enti locali dispongano già di Uffici sufficienti per svolgere anche le funzioni delegate.

Da noi è tutto l'opposto: le Provincie non dispongono di uffici idonei; ne dispone, per originaria costituzione, la Regione.

In tale stato di cose certamente il legislatore costituente non avrebbe visto alcuna necessità di delega o di innovazioni, che nulla significherebbe ai fini di una semplificazione organizzativa.

Il gruppo della D. C. ha sempre sostenuto e sostiene tuttora che le Provincie nell'esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite mediante delega, possano avvalersi dell'opera degli Ispettorati provinciali dell'Agricoltura, Ispettorati ripartimentali delle Foreste e degli altri Uffici regionali competenti in materia.

La dipendenza funzionale che così si viene a creare trova già precedenti, ad esempio: nel decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1950, n. 327, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, laddove all'art. 7 è detto ad esempio che l'Ispettorato dell'Agricoltura e l'Osservatorio Fitopatologico della Sardegna restano alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura per l'esercizio delle funzioni riservate allo Stato, pur adempiendo, in base alle direttive della amministrazione regionale, i compiti a questa devoluti; ed al penultimo comma dell'art. 9, laddove è detto che il Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Sardegna e gli Uffici provinciali da esso dipendenti, pur nell'adempimento in base alle direttive dell'amministrazione regionale delle funzioni a questa devolute, restano alle dipendenze del Ministero dei Lavori Pubblici, per esercitare le funzioni riservate allo Stato.

Sembra quindi chiara la possibilità che un ufficio pur rimanendo nell'organizzazione della Regione preli attività alle Provincie nelle materie loro delegate dalla Regione.

Con gli artt. 10 e 11 del progetto di legge dei Consiglieri di lingua tedesca, si viene in sostanza a disciplinare una ipotesi che nulla ha a che fare, a nostro parere, con l'art. 14, la cui attuazione nel campo dell'agricoltura si può raggiungere attraverso una normazione più logica senza dover ricorrere cioè al passaggio degli uffici e del personale della Regione alle Provincie.

La dipendenza funzionale degli uffici suggerita dal gruppo D. C. al riguardo, non può essere di ostacolo all'esercizio delle funzioni delegate da parte delle Provincie.

Nel mentre il passaggio degli uffici della Regione alle Provincie assumerebbe il significato di un ingiustificato svuotamento della Regione di uffici che le erano stati trasferiti dallo Stato con sua legge, come conseguenza delle attribuzioni effettuate dallo Statuto di competenze di carattere esclusivo nel campo dell'agricoltura e foreste.

Il gruppo della D. C. pertanto non può non esprimere tutta la sua perplessità in merito al progetto di legge di applicazione dell'art. 14 proposto da Consiglieri di lingua tedesca e si riserva in Consiglio di illustrare ulteriormente i suoi punti di vista.

PRESIDENTE: Lettura della Relazione del cons. Defant.

PRUNER (P.P.T.T.): Legge la relazione a nome del cons. Defant del seguente tenore:

Signor Presidente, Signori Consiglieri. Di fronte alla complessità e alla vastità della materia contenuta nel progetto di legge sottoposto all'esame di codesto on. Consiglio Regionale, consci inoltre dell'importanza che l'applicazione dell'art. 14 dello Statuto speciale assumerà per la vita amministrativa della Regione e delle due Provincie che la compongono, ci appare indispensabile aprire la nostra relazione con una chiara esposizione introduttiva delle nostre idee in merito ai principi che discendono da una corretta interpretazione dello art. 14 e che, a nostro avviso, dovrebbero ispirare tutta la politica di decentramento regionale.

PREMESSE GENERALI

« La competenza amministrativa della Regione deve essere concepita in funzione prevalentemente *direttiva, normativa, di impulso* e di *controllo*. Si deve evitare il pericolo di *trasportare in seno della Regione quell'accentramento che si vuole sopprimere nell'organizzazione dello Stato* ». « Quindi l'opportunità di stabilire nello stesso articolo che determina la sfera di attività amministrativa della Regione il principio del decentramento » (A. C. pag. 5643).

Con questa lucida esposizione l'on. Mortati illustrò in Assemblea Costituente la formulazione dell'art. 118, da lui proposta, che fu accettata dalla Commissione come la più idonea, fra quelle presentate, a interpretare gli intendimenti dell'Assemblea Costituente. Completò il pensiero dell'on. Mortati il Presidente della Commissione, on. Ruini, che dichiarò fra l'altro: « ... secondo la concezione del Comitato, che l'Assemblea va accogliendo, *le Provincie e i Comuni debbono vivere di vita, se possibile, anche più piena sotto le ali della Regione che deve vivificarli e potenziarli. La Regione ricorre normalmente a Provincie e a Comu-*

ni per esercitare le sue funzioni amministrative. Ma il significato di « normalmente » non è che debba farlo sempre. Vi sono funzioni proprie della Regione, che non possono essere esercitate a mezzo delle Provincie e dei Comuni, ma direttamente dalla Regione stessa. Tranne tali casi, *da ritenersi eccezionali*, la Regione si varrà dei minori enti locali, che hanno già uffici costituiti e capaci; e bisogna evitare — è un'altra idea fissa del Comitato — le nuove ed inutili burocratizzazioni ». (A. C. pagg. 5646 - 5647).

Non può pertanto sussistere il minimo dubbio circa l'attività dell'Ente Regione tanto sul piano funzionale quanto su quello strutturale, dopo una così chiara manifestazione della volontà del legislatore, il quale non si limita a circoscrivere le competenze e le funzioni del futuro ente di diritto pubblico, ma indica anche — implicitamente — la natura del decentramento che dovrà essere « *funzionale* ». Indica cioè il modo con cui la Regione attuerà cioè eserciterà le sue funzioni amministrative. La precitata formulazione si può applicare, anzi si deve applicare integralmente — salva l'azione di controllo — anche alla nostra Regione che beneficia di una posizione costituzionale del tutto particolare.

Nacque così l'art. 14 della Legge Costituzionale 26.2.1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che nella nostra Regione assume un'importanza di grande rilievo — vorremmo dire fondamentale — tenuto conto della particolare struttura costituzionale ed etnica di quest'ultima. Appare evidente che con l'innesto del terzo comma dell'art. 118 della Costituzione nell'art. 14 dello Statuto speciale, il legislatore abbia inteso, cioè voluto, estendere anche alla nostra Regione i concetti amministrativi sopra citati validi per le Regioni a Statuto normale, salva sempre l'azione di controllo della Regione sulle Provincie. Il legislatore apre così la via costituzionale ad una integrazione del decentramento legislativo e amministrativo previsto dagli artt. 11 e 12 dello Statuto speciale per le Provincie di Trento e di Bolzano. Integrazione che corrisponde pienamente al nostro spirito regionale, ma che lascia perplessi circa la formulazione, poichè, a nostro avviso, non tiene in debito conto la particolare struttura e della Regione e delle due Provincie in cui questa si articola. Non sappiamo se cotesto inserimento fu preventivamente concertato con i rappresentanti dei gruppi etnici e politici della Regione, oppure se debbasi considerarlo la risultante dell'uniforme applicazione estensiva di concetti generali di ordine amministrativo ormai accolti e suggellati dalla volontà dei costituenti. Sembra prevalere la seconda ipotesi, quando si considerino le lunghe quanto in-

concludenti trattative in materia, svoltesi fra i rappresentanti delle due maggioranze politiche della Regione, nonché le gravi perplessità interpretative di ordine dottrinario e pratico emerse in sede di Commissione per l'art. 14. Accettando quindi quest'ultima ipotesi si deve necessariamente concludere che il legislatore non tenne in debito conto la diversa struttura costituzionale delle Province di Trento e di Bolzano rispetto alle altre Province della Repubblica, nè i rapporti che legano le due precitate Province alla nostra Regione. Oppure ritenne di lieve momento il superamento delle difficoltà nascenti dalla corretta applicazione dell'art. 14 nella Regione stessa. E noi siamo propensi ad attribuire a questa deplorabile carenza formulativa l'origine di tutti i guai.

Infatti, arrivati i nodi al pettine, dovevano sorgere e sono inevitabilmente sorti, nelle parti maggiormente interessate, malintesi ed equivoci, sospetti ed irragionevoli irrigidimenti; interpretazioni ristrette ed estensive, a seconda dal punto di vista dal quale partivano, ma sempre tendenti allo eccesso e talvolta persino prive di logico fondamento: una situazione per tutti estremamente sgradevole che minaccia una aperta crisi fra i due gruppi etnici maggiori.

La costituzione di una Commissione speciale, accettata dal Consiglio Regionale, su iniziativa di alcuni settori delle minoranze consiliari, non portò grandi miglioramenti all'intricata situazione, ma valse almeno ad avvicinare su alcuni punti le tesi contrastate contenute in un progetto di legge presentato da Consiglieri del S. V. P., progetto di legge che, via via emendato e migliorato, costituisce oggi un documento contenente ragionevoli proposizioni degne di più attento esame e discussione e suscettibili forse di ulteriori perfezionamenti.

L'ART. 14 DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE

L'art. 14 di natura precettivo-programmatica, non pone, a nostro avviso, grandi problemi di ordine giuridico, ma genera, data la speciale posizione costituzionale ed etnica delle due Province di cui è articolata la Regione, dei problemi politici ed organizzativi dei quali non ci nascondiamo l'importanza e la delicatezza e che dovranno essere affrontati dal Consiglio Regionale con grande senso di responsabilità e di equanimità.

Non ci sembra il caso dilungarci, con intendimenti illustrativi, sulla natura precettivo-programmatica del contenuto dell'art. 14 in trattazione, poichè se il principio del decentramento « *funzionale* », enunciato dal primo comma, dovrà svolgersi ed attuarsi sui binari di una organica programmazione — dovrà cioè attuarsi con una più o me-

no lunga proiezione nel tempo — tale programmazione obbedisce ad un comando giuridico generante un precetto che non potrebbe essere ignorato senza incorrere in una aperta violazione dello Statuto speciale.

Ciò che a noi interessa maggiormente in questo momento è la forma e le modalità con cui la Regione può applicare correttamente l'art. 14. Ci sembra logico ed opportuno premettere che la Regione *non potrà mai decentrare funzionalmente tutta l'amministrazione regionale, per cui esisteranno sempre due distinti settori di amministrazione regionale e precisamente:*

- 1) settore di materie di competenza regionale amministrata direttamente dalla Regione;
- 2) settore di materie di competenza regionale amministrata indirettamente dalla Regione oppure delegate alle Province o ai Comuni.

Non ci soffermeremo sull'ampiezza amministrativa dei due precitati settori nè sulle variazioni di ordine qualitativo, quantitativo e temporale che potrebbero subentrare negli stessi, durante il corso della vita amministrativa della Regione; ci basti, per il momento almeno, constatare il fenomeno.

Se vogliamo quindi interpretare correttamente la lettera e lo spirito del primo comma dell'art. 14 (la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province e ai Comuni ecc.) dobbiamo concludere che il settore di cui al punto 1) sarà sempre *quantitativamente* ristretto, mentre il settore di cui al punto 2) rappresenterà sempre, almeno *quantitativamente*, la maggiore estensione amministrativa della Regione. E ciò in obbedienza al precetto statutario il quale prevede che l'amministrazione diretta sia esercitata *soltanto eccezionalmente dalla Regione*.

Sorge pertanto la domanda: come attuerà la Regione l'amministrazione delegata e come attuerà la Regione l'amministrazione indiretta (a mezzo degli uffici degli enti locali)?

Amministrazione delegata ed indiretta le quali, come abbiamo visto, prevalgono nettamente, almeno dal punto di vista quantitativo, sul settore dell'amministrazione diretta.

In linea puramente teorica si potrebbe presumere che la Regione possa con assoluta discrezionalità, vorremmo dire a piacimento, effettuare la scelta della quale beneficia in virtù della dizione dell'art. 14 dello Statuto speciale. In realtà le cose stanno ben diversamente. Un esame anche superficiale delle materie di competenza regionale elencate dagli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale ci convince che solo in pochissimi casi la Regione potrà servirsi degli uffici degli enti locali, potrà esercitare cioè l'amministrazione indiretta, sia per l'im-

portanza delle materie contenute dagli articoli sopra citati, sia per la deficienza di uffici adeguatamente attrezzati. Quasi tutte le materie elencate dagli articoli precitati richiedono sul piano di attuazione un'adeguata e moderna organizzazione, del personale qualificato, e spesse volte specializzato, nonchè un'attrezzatura oggi raramente esistente. Per cui si deve concludere che la scelta della Regione nel settore della delega e dell'amministrazione indiretta è strettamente condizionata dalla natura stessa delle cose, se si vorrà organizzare un'amministrazione regionale veramente razionale ed efficiente.

Indipendentemente dall'ordine con cui il legislatore volle citare — nell'art. 14 dello Statuto speciale — le due forme di decentramento funzionale, indipendentemente dall'enunciato dell'art. 97 della Costituzione, è chiaro e non occorrono molte parole per dimostrare le finalità che il legislatore intende raggiungere mediante il decentramento funzionale. Egli vuole cioè contemperare, per quanto possibile, la razionalità, la speditezza e l'efficienza complessiva dell'organizzazione amministrativa regionale con l'economicità della stessa. Ed è ovvio che per raggiungere questa finalità, del resto implicita nell'enunciazione dell'art. 14, la Regione dovrà servirsi prevalentemente dell'istituto della delega, usando gli uffici degli enti locali soltanto per funzioni a più ristretto raggio di azione o di minore importanza amministrativa. Questo in linea di massima.

Soltanto la delega permette all'ente delegato di organizzarsi nello spazio e nel tempo e di garantire in questo modo all'ente delegante il raggiungimento soddisfacente delle finalità insite nella delega stessa.

La delega dovrà avere, a nostro avviso, carattere permanente, o meglio indeterminato, in tutti quei casi in cui ragioni di ordine etnico, politico e di tecnica organizzativa, lo esigano. Potrà avere *carattere temporaneo*, cioè a termine, qualora l'adempimento delle funzioni delegate non esiga una speciale organizzazione e si esaurisca in tempo determinato. La durata della delega a termine (a carattere temporaneo) non dovrebbe comunque essere inferiore al periodo corrispondente ad una legislatura regionale. Sarà in ogni caso prudente lasciare all'esperienza l'ultima parola in questa delicata materia.

Essenziale è, ai fini pubblici e privati, il raggiungimento e la conservazione di quel grado di efficienza che ogni moderna amministrazione deve possedere: razionalità di organizzazione, accuratezza e speditezza nell'esecuzione, relativa economicità di gestione e ciò prescindendo da qualsiasi considerazione statutaria, politica o etnica.

ATTO AMMINISTRATIVO O LEGGE?

Non si sono manifestati, in sede di Commissione, contrasti di idee rispetto al modo con cui la Regione dovrà effettuare il decentramento funzionale; mentre divisa è l'opinione dei giuristi e degli studiosi di diritto costituzionale su tale punto. Sembra che le maggiori perplessità nascano dalla constatazione che, in virtù dell'art. 14 dello Statuto speciale (Legge Costituzionale) la Regione sia obbligata ad effettuare il decentramento, con libertà di scelta nelle due forme specificate, mentre le Provincie e i Comuni sono obbligati ad accettare gli atti della Regione e quindi ad esercitare le funzioni ad essi delegate o attribuite ai rispettivi uffici. Per cui si è formata tra gli studiosi una corrente di pensiero la quale sostiene che il decentramento regionale possa effettuarsi, nelle due forme surriferite, con un particolare atto amministrativo della Giunta Regionale, dovendosi ritenere inutile, se non addirittura inammissibile, un trasferimento di funzioni mediante legge per le ragioni sopra esposte.

Sembrirebbe quindi, secondo i sostenitori della tesi che per brevità definiremo amministrativa, che basti il precetto costituzionale contenuto nell'art. 14 a far scattare e mettere in moto il meccanismo amministrativo della Regione ai fini di un corretto conferimento delle funzioni inerenti al decentramento, escludendo in questo modo il potere legislativo regionale da un atto che getta le fondamenta della futura organizzazione amministrativa della Regione.

Essi ripetono, a nostro parere, lo stesso errore cui sono incorsi i legislatori della Costituente, quando inserirono nello Statuto speciale l'art. 14, contenente il precetto del decentramento, *nella stessa formulazione* contenuta nell'art. 118, terzo comma della Costituzione.

E' bensì vero che l'art. 3 dello Statuto speciale affermi, fra l'altro, che la Regione *comprende* le Provincie di Trento e di Bolzano, ma fra la Regione e le due Provincie che territorialmente la compongono, non esiste un rapporto di subordinazione e quindi la Regione non può esercitare, nei campi di competenza provinciale, alcuna azione di intervento diretto, o di controllo di legittimità e di merito come è disposto dall'art. 130 della Costituzione per le Regioni a Statuto normale. Potranno stabilirsi, come è augurabile, legami più o meno stretti di cooperazione economica, amministrativa, di reciproca assistenza giuridica ed altri ancora. Ma resta il fatto costituzionale per cui la nostra Regione deve essere considerata la federazione di due Provincie autonome poste, costituzionalmente, sul piano della Regione stessa. Autonome quindi an-

che rispetto alla Regione che opera sul terreno degli interessi comuni alle due Provincie.

Ora prescindendo, per un istante, dalla valutazione dell'importanza etnica, politica e organizzativa a cui assurge il decentramento funzionale nella Regione Trentino-Alto Adige, prescindendo da quanto è previsto dalla legge per le Regioni a Statuto normale e volendo ignorare, per un solo istante, anche l'art. 97 della Costituzione, ci domandiamo se, nella particolarissima situazione costituzionale sopra descritta, la Regione possa, sia pure in attuazione di un comando giuridico contenuto nell'art. 14, con un semplice atto amministrativo interferire l'organizzazione amministrativa delle due Provincie autonome e modificare alla radice — il termine più appropriato sarebbe sovvertire — lo stato di fatto esistente nell'amministrazione regionale?

L'attività del potere esecutivo regionale (Giunta) è delimitata dagli artt. 13 e 38, secondo il classico schema della divisione dei poteri, per cui a questo sono riservate la potestà regolamentare, l'attività amministrativa per gli affari di interesse regionale, l'amministrazione del patrimonio, ecc.; funzioni amministrative disciplinanti l'amministrazione *interna dell'Ente* e attinenti comunemente all'attività degli organi esecutivi. Nel nostro caso trattasi invece di rapporti fra enti diversi e autonomi, rapporti di grandissima rilevanza, poichè nascenti dall'applicazione dell'art. 14 dello Statuto speciale: Rapporti che dovranno risolvere delicati problemi di ordine giuridico, etnico, organizzativo e finanziario e che necessariamente dovranno essere sanzionati mediante tutta una serie di provvedimenti legislativi.

IL RICORSO AMMINISTRATIVO

E' nostra impressione che al ricorso amministrativo non si voglia assegnare — nel meccanismo del decentramento funzionale — quel posto che gli compete come strumento di garanzia nell'espletamento della giustizia amministrativa regionale e provinciale.

L'istituto del ricorso assumerà — come è da augurarsi — una grande importanza, ai fini della rapida, efficace ed economica difesa degli interessi e dei diritti del cittadino nel cospetto delle amministrazioni provinciali (o comunali) nel vasto settore delle funzioni delegate o dell'amministrazione regionale indiretta. La trattazione di questo argomento è perciò in strettissima connessione con il grande problema del decentramento funzionale e merita, a nostro avviso, un maggior approfondimento.

La norma disciplinante il ricorso amministrativo o gerarchico, benchè faccia corpo con la legge

comunale e provinciale, ha *carattere generale*, assume cioè l'importanza di un principio. La norma su ricordata mette appunto in risalto questo principio che afferma l'ammissibilità del ricorso gerarchico *contro tutti i provvedimenti delle autorità amministrative*, salva diversa disposizione della legge.

Il carattere generale, avente cioè valore di principio, assume perciò il significato preciso per cui il ricorso o gravame può essere elevato laddove vi è un interesse o un diritto violati da una qualsiasi autorità amministrativa ai danni di una persona fisica o morale. Costituisce cioè un *rimedio ordinario* che, ripetiamo, deve essere ammesso in *tutti i casi* ad eccezione di quelli previsti dalla legge.

Il ricorso gerarchico presume, tuttavia, una gerarchia e va rivolto *all'autorità immediatamente superiore* contro gli atti di una autorità inferiore con le modalità previste dalla legge. Sorge ora spontanea la domanda se, in considerazione della particolare situazione costituzionale provinciale, è ammissibile l'uso di questo strumento giuridico contro gli atti delle due amministrazioni provinciali *in sede di amministrazione delle competenze provinciali*. La risposta sarà senz'altro negativa, poichè il ricorso gerarchico non è ammesso quando l'impugnazione si riferisce a *provvedimenti aventi carattere definitivo*. E gli atti della Giunta Provinciale, nei campi di propria competenza, sono da considerarsi definitivi. Contro di essi si ammette solo il ricorso giurisdizionale, con *l'eccezione dei casi di dinieghi di approvazione*.

Diversa si presenta, a nostro avviso, la posizione delle amministrazioni provinciali nei campi delle funzioni amministrative delegate o dell'amministrazione indiretta. E' generalmente ammesso dalla dottrina che il rapporto di delegazione determina, necessariamente, fra delegante e delegato, relazioni affini a quelle della dipendenza gerarchica che, come abbiamo già fatto notare, si estrinsecano, da parte del delegante, nell'esercizio di poteri che non si riscontrano nei rapporti fra enti gerarchicamente indipendenti. Determina cioè *una situazione analoga alla legittima sovrapposizione di organi che è la condizione giuridica indispensabile all'esercizio del diritto del ricorso gerarchico*! Ora l'ente delegante che stabilisce direttive vincolanti le amministrazioni delegate, che esercita su queste azioni di controllo e di ispezione, che può sostituirsi — in casi particolari previsti dalla legge — all'amministrazione delegata fino a revocarla, deve logicamente costituire anche l'organo dirimente i ricorsi avversi le amministrazioni delegate, sempre salvi i casi stabiliti, eventualmente, dalla legge.

Dal punto di vista pratico non dobbiamo dimenticare che l'adozione del ricorso gerarchico,

nei confronti delle autorità amministrative autonome è stato uno dei postulati fondamentali degli autonomisti e — possiamo affermarlo senza tema di sbagliare — della stragrande maggioranza dei cittadini della Provincia di Trento, i quali hanno individuato nell'istituto del ricorso gerarchico il *più rapido, il più efficace* e nel contempo il *più economico* strumento di difesa degli interessi e dei diritti degli amministrati.

Nè si deve ritenere che l'adozione del ricorso gerarchico affievolisca il prestigio dell'autorità amministrativa o costituisca un serio ostacolo all'ordinato svolgersi dell'amministrazione. Noi siamo convinti che, al contrario, non solo è da ritenersi un valido strumento di difesa del cittadino, ma che esso concorra anche, se ragionevolmente applicato, ad aumentare la fiducia degli amministrati nelle pubbliche istituzioni e ad avvicinare durevolmente gli amministratori agli amministrati stessi. Finalità che ogni saggia politica deve proporsi, e che nelle due Province acquista particolare significato.

Si deve quindi concludere che il ricorso gerarchico, quale cardine dell'ordinamento amministrativo italiano, costituisce un rimedio ordinario *che deve essere ammesso in tutti i casi in cui la legge non dispone diversamente*.

Che il rapporto di delegazione o di amministrazione indiretta determina *condizioni giuridiche analoghe alla legittima sovrapposizione di organi*, per cui avverso i provvedimenti delle attività amministrative delegate o degli uffici incaricati di funzioni trasferite dalla Regione può essere sperimentato il ricorso gerarchico nelle forme e nei modi previsti dalla legge.

Si può inoltre tranquillamente affermare che il ricorso gerarchico può essere esperito *anche se non sia previsto da speciale disposizione legislativa o regolamentare*, salvi i casi — espressi o taciti ma indubbi — previsti dalla legge. E ciò in virtù del *principio* che consente il ricorso gerarchico come *regola generale* contro gli atti di autorità amministrative che si trovino in rapporto di subordinazione gerarchica.

Sembra pertanto che le perplessità manifestate tanto in seno quanto fuori della Commissione Speciale non abbiano ragione di sussistere.

Non si esclude, tuttavia, che tutta la materia del ricorso gerarchico — attualmente disciplinata dal R. D. 3 marzo 1934, n. 383, art. 5 — possa subire una revisione più o meno profonda, al fine di adattarla alle particolari esigenze della Regione e delle due Province. La Regione ne ha la competenza in virtù dell'art. 5, punto 1, dello Statuto speciale.

Ma anche qui, come altrove, la prudenza consiglia di attendere il collaudo dell'esperienza.

IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITA' AMMINISTRATIVE DELEGATE

Non ci sembra che il finanziamento delle funzioni delegate alle due Province, presenti difficoltà di rilievo. Esclusa, per ovvie ragioni, l'adozione della procedura di adeguamento finanziario, prevista dall'art. 70 dello Statuto speciale, si presentano al legislatore diverse soluzioni più o meno atte a risolvere, in modo soddisfacente, il problema. Le proposte ventilate in tale senso si possono elencare come segue:

- a) il Presidente della Giunta Provinciale quale funzionario delegato;
- b) la Giunta Provinciale quale funzionario delegato;
- c) stanziamento a carattere annuale o pluriennale di fondi a favore delle amministrazioni delegate;
- d) stanziamenti a favore delle amministrazioni delegate volti a soddisfare impegni scaturiti da singoli atti amministrativi.

Il pronunciamento di tecnici per l'introduzione dell'istituto del funzionario delegato, come è previsto alle lett. a) e b), è decisamente negativo. Difficoltà di ordine giuridico, organizzativo e tecnico convalidano l'asserzione dei tecnici. La soluzione proposta alla lett. d) incontrerebbe notevoli ostacoli di natura psicologica e amministrativa. Veramente efficace, sotto tutti gli aspetti, pare si presenti invece la soluzione di cui alla lett. c), soluzione che sembra accolga anche il favore generale e che noi accettiamo quale formula tecnicamente più idonea a risolvere i problemi connessi al finanziamento delle attività amministrative delegate.

L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI REGIONALI

Abbiamo già accennato precedentemente che vi saranno sempre due distinti settori amministrativi regionali e cioè:

- a) amministrazione regionale diretta;
- b) amministrazione regionale delegata ed eventualmente indiretta.

Non concordiamo pertanto con coloro che sostengono la tesi del trasferimento integrale della organizzazione burocratica regionale (salvi gli uffici assessorali) alle due Province in omaggio alle due forme di decentramento previste dall'art. 14 dello Statuto speciale. E' ovvio che la Regione dovrà possedere una organizzazione burocratica *propria*, ristretta ma di alta capacità funzionale, atta non solo ad adempiere le sue funzioni costituzionali

(direttive, normative, di impulso e nelle delegate anche il controllo), ma anche ad assolvere i suoi doveri amministrativi nei campi di competenza che per ragioni, ora non prevedibili, rimarranno nella sfera della amministrazione diretta.

Fatte salve queste eccezioni, non può sussistere dubbio circa l'obbligo della Regione di trasferire alle due Provincie quei settori di organizzazione burocratica che trovano stretto riferimento alle funzioni delegate, compresi ben inteso anche gli uffici di origine statale. E', questo, un provvedimento reclamato anche da ragioni di ordine psicologico e disciplinare. Essenziale riteniamo che i diritti del personale, direttamente assunto dall'amministrazione regionale, trovino pieno rispetto e soddisfacimento dalle due Amministrazioni provinciali. A queste condizioni e solo a queste condizioni non abbiamo nulla da eccepire circa il trasferimento degli uffici alle amministrazioni provinciali.

Riassumendo il nostro pensiero in merito all'art. 14 risulta evidente:

1) che per la Regione Trentino-Alto Adige è *condizione normale* esercitare le proprie funzioni amministrative servendosi dell'istituto della delega agli enti locali oppure degli uffici di questi ultimi.

2) *Che vi sarà sempre un settore in cui la Regione eserciterà le proprie funzioni direttamente.*

3) Che la Regione *non rinuncia* (nè potrebbe rinunciare) *alla titolarità delle proprie competenze statutarie*, per cui non si verifica il fenomeno del *trasferimento di competenza* (Zuständigkeitsübertragung), nè altro fenomeno che possa collocarsi, analogicamente, sullo stesso piano. Costatazione questa, di grande rilievo ai fini di una razionale disciplina dei rapporti fra delegante e delegato.

4) Che la corretta interpretazione e applicazione dell'art. 14 articolerà l'Amministrazione regionale in due distinti settori amministrativi a carattere permanente di cui uno di maggiore (amministrazione delegata o indiretta) e l'altro di minore estensione (amministrazione diretta).

5) Che la facoltà di delega è discrezionale da parte della Regione la quale può far cadere la propria scelta anche su l'uso degli uffici degli enti locali per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative. Che tale discrezionalità si riscontra anche rispetto alla durata delle due forme di decentramento (deleghe e uso degli uffici degli enti locali).

6) Che tale discrezionalità è tuttavia strettamente limitata dalle esigenze di ordine organizzativo, etnico e politico della amministrazione decentrata.

7) Che la Regione, conservando la titolarità delle proprie competenze statutarie alle quali si riferiscono sia le funzioni delegate che quelle confe-

rite agli uffici, conserva anche il potere di impartire direttive, di controllo sulle attività delegate, di sostituirsi nell'amministrazione al delegato e nei casi previsti dalla legge di revocare *in via definitiva* la delega stessa, impregiudicata restando la procedura indicata dagli artt. 26, 27 e 32 dello Statuto speciale.

8) Che il decentramento funzionale, in entrambe le forme previste dall'art. 14, debba essere effettuato con legge.

9) Che il diritto di ricorso, quale strumento di difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini nel cospetto delle amministrazioni delegate debba essere ammesso in ogni caso e possibilmente con legge. (Salvi casi particolarissimi previsti dalla legge).

10) Che il finanziamento delle attività amministrative delegate si attui possibilmente con stanziamenti a carattere annuale o pluriennale.

11) Che, fatte salve determinate eccezioni, esista l'obbligo da parte della Regione del traferimento alle due Provincie dei settori di organizzazione burocratica che trovansi in stretto riferimento alle funzioni delegate. Che in ogni caso trovino rispetto e soddisfacimento i diritti del personale assunto dall'Amministrazione regionale, intangibili restando quelli del personale statale.

**Progetto di Legge Regionale
concernente la delega alle Provincie Autonome
di Trento e Bolzano di funzioni amministrative
nelle materie Agricoltura, Foreste e Corpo
Forestale, Patrimonio Zootecnico ed Ittico,
Alpicoltura, Caccia e Pesca e Opere di Bonifica**

La presentazione all'on. Consiglio Regionale di questo schema di legge riveste, per l'Amministrazione regionale e per le Amministrazioni autonome delle Provincie di Trento e di Bolzano, una importanza veramente eccezionale in quanto tende a richiamare l'attenzione della massima Assemblea legislativa regionale sulla necessità imprescindibile ed inderogabile, di aprire finalmente la via alla attuazione di un precetto costituzionale che dovrà conferire alle organizzazioni amministrative della Regione e delle due Provincie autonome una configurazione definitiva.

Non è certo il desiderio del nuovo, a tutti i costi, che ci mosse, noi autonomisti, a chiedere sin dalla prima legislatura, con tenace insistenza, l'applicazione dell'art. 14 dello Statuto speciale, ma la radicata convinzione che solo il decentramento funzionale inteso secondo lo spirito della Costituzione e attuato con moderna razionalità, poteva offrire la solida piattaforma per un più rapido ed equo miglioramento delle condizioni economico-sociali delle due Provincie, nonchè per lo sviluppo di più

amichevoli e durevoli rapporti fra i gruppi etnici della Regione.

Non si creda che ci si illuda in merito alla rapida realizzazione di questo postulato; ci rendiamo ben consci delle difficoltà — specialmente di ordine psicologico — che dovranno essere superate affinché i problemi che perentoriamente si porranno al legislatore, trovino l'avvio a soluzioni contemporaneamente la legittimità ed il pratico soddisfacimento di esigenze diverse e talvolta opposte.

Noi oggi chiediamo che questo on. Consesso affronti l'annoso e spinoso problema mediante un accurato e approfondito esame ed assuma quindi la precisa responsabilità di una decisione. Quasi otto anni di attività legislativa regionale trascorsi, — malgrado pensieri e ripensamenti — senza frutto, giustificano pienamente la nostra richiesta. E ben più di increscioso dovrebbe considerarsi ogni tentativo di rinvio: il prestigio che l'Ente Regione seppe conquistarsi, giorno per giorno, in anni di non facile attività, ne risulterebbe minato alla base.

Nè si creda, d'altra parte, che il raggiungimento soddisfacente della mèta succitata, esaurisca le nostre istanze di decentramento. L'art. 5, punto I°, dello Statuto speciale conferisce alla Regione Trentino-Alto Adige potestà legislativa secondaria nel campo dell'ordinamento dei Comuni e delle Province. E' pacifico pertanto che la Regione, nell'espletamento dei compiti costituzionali previsti dall'art. 5, punto I°, possa applicare l'art. 129 della Costituzione repubblicana, il quale prevede che le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative, *per un ulteriore decentramento*.

Si realizzerebbe così *il nostro vecchio postulato programmatico della circoscrizione distrettuale*. Si tratterebbe in sostanza di un decentramento burocratico, utilissimo, se non addirittura indispensabile, nella nostra Regione alpina nella quale esiste già, è bene ricordarlo, una lunga tradizione.

Non deve destare meraviglia se i proponenti hanno scelto, quale prima ed organica esperienza di decentramento, il vasto campo di competenza dell'agricoltura, foreste, caccia, ecc. Vi è infatti, per chi esamini con occhio critico l'economia regionale, una realtà economico-sociale comune alle due Province che induce a giudicare le attività agricole forestali e zootecniche quali attività basilari, cioè prevalenti, delle medesime. Vi è inoltre una realtà etnica, fondiaria, tecnico-organizzativa e culturale che differenzia notevolmente le due Province sul terreno economico-sociale e che giustifica pienamente una particolare amministrazione volta anche al conseguimento di fini connaturati alle due economie. Non si tratta quindi di artifici dialettici o di sterili argomenti tattici, ma di una

realtà storica, di una tradizione economica che ebbe il suo pieno riconoscimento già fin dal secolo scorso dal legislatore della Dieta di Innsbruck e del Parlamento di Vienna.

Se qualche legittimo dubbio può sorgere, non è certo nella scelta del campo di competenza, ma sull'opportunità pratica di proporre al decentramento le funzioni contenute in ben *undici leggi e decreti statali e regionali*. Infatti, tenendo presente che manchiamo di qualsiasi riferimento a esperienze precedenti, una certa gradualità nel trasferimento delle funzioni non potrebbe non agevolare l'esito soddisfacente di questo primo tentativo di decentramento.

Concluse queste scarse e sommarie osservazioni e prima di addentrarci nel crogiuolo dell'art. 1 del progetto in parola, dobbiamo esprimere i nostri dubbi e le nostre riserve circa la procedura — approvata dalla maggioranza della Commissione — adottata per l'esame del progetto di legge. Infatti venne respinta una proposta, di Consiglieri di minoranza, tendente ad enucleare sistematicamente dal progetto i principi costituzionali e di altra natura giuridica, per poi procedere più speditamente nell'esame di merito.

La procedura adottata, quanto mai irrazionale, costituì un costante intralcio al regolare svolgimento dei lavori della Commissione, dovendo quest'ultima procedere alla individuazione e discussione delle varie enunciazioni di principio nel momento in cui queste confluivano con i molti problemi di merito del progetto. Eccessivi ritardi quindi provocati da improvvisi arresti su emergenti problemi di principio, accelerazioni ingiustificate su altri di minor rilievo, ma pure meritevoli di maggior attenzione, tanto che gli articoli 1 e 5 del progetto non furono esaminati dalla Commissione. Procedura che nemmeno l'urgenza potrebbe giustificare. Non ci resta che confidare nell'autoassessamento delle cose, nella futura organizzazione amministrativa decentrata.

Il progetto di legge, composto di 12 articoli, si può dividere nel seguente modo:

- 1) articoli 1, 2, 3, 5, disposizioni riguardanti la delega propriamente detta;
- 2) articolo 4, disposizioni riguardanti la sostituzione di organi particolari;
- 3) articolo 8, disposizioni riguardanti il finanziamento delle attività delegate;
- 4) articolo 9, meccanismo di controllo dell'ente delegante;
- 5) articoli 10, 11, passaggio degli uffici e del personale dei settori delle amministrazioni delegate alle amministrazioni provinciali.

Approvare possiamo i criteri selettivi adottati nella scelta delle funzioni non trasferibili come

previsto dall'art. 5, altrettanto si può dire circa il finanziamento delle attività delegate, come abbiamo già accennato in altra parte della relazione. Nei riguardi dell'art. 9 si può osservare che a corollario delle potestà di controllo e di sostituzione enunciate dal precitato articolo, si potrebbe collocare il diritto di revoca da parte del delegante; a meno che non si voglia vedere in un prolungamento dell'atto di sostituzione nell'esercizio delle funzioni delegate, un intervento praticamente equivalente alla revoca stessa.

Una fondamentale discordanza dobbiamo invece denunciare nei riflessi di quella parte del progetto che disciplina i rapporti fra gli amministratori e gli amministrati enunciata all'art. 3, secondo comma. Se la presente stesura del progetto (terza) rappresenta un evidente miglioramento rispetto alle precedenti, essa conserva tuttora una gravissima lacuna che si riscontra proprio nel settore, a nostro giudizio importantissimo, del ricorso gerarchico. Abbiamo già chiaramente esposto, in altra parte della relazione, il nostro pensiero in merito e non esitiamo a ritornarvi. L'organizzazione delle amministrazioni regionale e provinciale è in piena evoluzione, per cui non è dato di prevedere se in avvenire le norme, che attualmente disciplinano il ricorso (proprio o improprio), saranno rivedute per un più efficace adattamento alle nuove esigenze. Ci sembra tuttavia che si possa fin d'ora affermare:

1) che l'adozione del ricorso nella futura organizzazione regionale e provinciale sia reclamata da imperiose esigenze di giustizia amministrativa, oltrechè dalla nuova situazione di diritto determinata dalla delega di funzioni amministrative alle due Province;

2) che l'istituto giuridico del ricorso (proprio o improprio) non possa essere *in nessun caso* sostituito dal meccanismo di controllo che necessariamente entrerà in funzione nei rapporti fra la Regione delegante e le Province delegate, poichè il ricorso disciplina, nell'ambito della giustizia amministrativa, i rapporti fra il pubblico amministratore e *l'amministrato* che abbia interesse a chiedere l'annullamento o la riforma di un provvedimento ledenti suoi interessi o diritti. Purtroppo il contenuto dell'art. 3, secondo comma (ex art. 2) non ha subito quella evoluzione *che è da considerarsi il corollario dei principi affermati nell'art. 9*, per cui, all'art. 3, secondo comma, proponiamo il seguente emendamento sostitutivo:

« Contro le decisioni di organi o uffici provinciali, nell'esercizio di funzioni amministrative delegate dalla Regione, è sempre esperibile il ricorso alla Giunta Provinciale, entro 30 giorni dalla notificazione della decisione.

« I responsi della Giunta Provinciale, in sede di ricorso, sono definitivi.

« Contro le deliberazioni delle Giunte Provinciali nell'esercizio di funzioni amministrative delegate dalla Regione, è sempre esperibile ricorso alla Giunta Regionale entro 30 giorni dalla pubblicazione delle deliberazioni ».

3) Necessario ci sembra pertanto il coordinamento della procedura del ricorso amministrativo con quello del controllo della Corte dei Conti. Potranno nascere difficoltà procedurali che crediamo non insuperabili. Ben singolare sarebbe la sorte serbata alla giustizia amministrativa dalle autonomie regionali e provinciali, se il controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei Conti dovesse costituire un ostacolo insormontabile all'adozione del ricorso amministrativo!

L'articolo 1 riassume i settori di competenza regionale entro i quali si dovrebbe attuare il primo esperimento di delega delle funzioni alle due Province. Si tratta, ripetiamo, di una rilevante mole di attività amministrativa, contenuta in undici provvedimenti legislativi e spaziente su una vasta area amministrativa che si estende dal fondo valle ai territori montani, dalle foreste all'agricoltura, dalla zootecnia all'apicoltura e all'itticoltura, dalle opere di miglioramento fondiario alla irrigazione e fertirrigazione. Ci sembra superfluo accennare alle difficoltà che le amministrazioni interessate incontreranno nel trasferimento delle funzioni, difficoltà che potevano forse essere attenuate da una ben studiata gradualità di attuazione. Non crediamo però che queste inevitabili difficoltà iniziali, costituiscano un serio argomento per rinviare o addirittura impedire questo primo e serio esperimento di decentramento. L'intervento concertato degli amministratori regionali e provinciali varrà certamente a superare gli ostacoli che una così complessa e vasta operazione comporta. Interessante riteniamo possa risultare una elencazione « quantitativa », dei provvedimenti legislativi contenuti nell'art. 1 del progetto di legge in parola:

- 1) R.D.L. 20.12.1923, n. 3267, legge formata da 186 articoli, Regolamento formato da 185 articoli;
- 2) R.D.L. 23.10.1925, n. 2079, legge formata da 19 articoli, Regolamento formato da 32 articoli;
- 3) Legge 29.6.1929, n. 1366, legge formata da 26 articoli;
- 4) R.D.L. 18.6.1931, n. 987, legge formata da 37 articoli, Regolamento formato da 108 articoli;
- 5) R.D.L. 8.10.1931, n. 1604, legge formata da 90 articoli;

- 6) R.D.L. 13.2.1933, n. 215, legge formata da 121 articoli;
- 7) Legge 13.6.1935, n. 1220, legge formata da 13 articoli;
- 3) R.D.L. 5.6.1939, n. 1016, legge formata da 99 articoli;
- 9) Legge regionale 10.11.1950, n. 20, legge formata da 9 articoli;
- 10) Legge regionale 7.11.1953, n. 19, legge formata da 15 articoli;
- 11) Legge regionale 8.2.1956, n. 4, legge formata da 7 articoli.

I sopraelencati provvedimenti legislativi pongono numerosi problemi concernenti l'individuazione di funzioni da trasferirsi alle Provincie; di funzioni che rimarranno allo Stato o alla Regione. La costituzione dei Consorzi, l'applicazione da parte degli organi delegati delle disposizioni penali e di polizia. La costituzione di speciali Commissioni di tecnici e giuristi, ecc.

Un cenno particolare merita il ricorso gerarchico, il quale nei precitati provvedimenti legislativi ricorre con grande frequenza e che negli allegati al progetto di legge in esame non è stato neppure menzionato.

Nel R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267, per esempio, riscontriamo all'art. 4 la possibilità di reclamo avverso l'operato dell'Amministrazione forestale, in materia di vincolo per scopi idrogeologici, reclami che, tramite il Sindaco, saranno trasmessi al Comitato forestale. Contro le decisioni dei Comitati forestali è previsto il *ricorso giurisdizionale* (Consiglio di Stato).

Necessario ci sembra, ai fini già più volte illustrati, che il ricorso giurisdizionale venga sostituito con il ricorso gerarchico alla *Giunta Provinciale, con responso definitivo*.

L'art. 18 presenta un altro caso di ricorso giurisdizionale (Consiglio di Stato) avverso al responso del Comitato forestale in materia di vincoli sui boschi. Anche in questo caso proponiamo la sostituzione del ricorso giurisdizionale con il ricorso gerarchico alla *Giunta Provinciale, il cui responso dovrebbe essere definitivo*.

L'art. 21 invece prevede gravami fissati dalla legge, contro la decisione del Collegio arbitrale. In questo caso il ricorso potrebbe essere indirizzato alla Giunta Regionale.

Pure alla Giunta Regionale dovrebbe essere avviato il ricorso che l'art. 46 della presente legge prevede indirizzato — tramite il Sindaco e l'Ispettorato forestale — al Ministero dell'Economia nazionale.

Nel R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, l'art. 27 prevede il ricorso contro il piano di sistemazione

dei terreni, da avviarsi al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste tramite il Comune.

Anche in questo caso, ragioni di indirizzo e di coordinamento delle attività agricole e forestali consigliano, quale organo di accoglimento dei ricorsi, la Giunta Regionale.

Un terzo esempio lo cogliamo nella Legge regionale 10 novembre 1950, n. 20, che all'art. 7 prevede che le decisioni della Giunta Regionale, in materia di contributi a piccoli coltivatori e affittuari coltivatori, siano definitive. In questo caso proporremmo che le relative decisioni della *Giunta Provinciale* siano da considerarsi definitive. E ciò in considerazione della discrezionalità che l'Ente erogatore dei contributi deve conservare in atti amministrativi del genere. Atti che, fra l'altro, passano al vaglio di Commissioni di esperti e di rappresentanti politici.

Altri casi del genere potrebbero essere citati, ma ci sembrano sufficienti gli esempi sopra esposti onde richiamare l'attenzione dell'on. Consiglio Regionale sul delicato argomento del ricorso gerarchico.

Difficoltà molteplici, ripetiamo, ma non gravi, quelle nascenti dall'applicazione dello schema di legge in trattazione, per cui possiamo dare tranquillamente la nostra approvazione al trasferimento delle funzioni amministrative contenute nel precitato articolo.

Concludendo, non solo ci aspettiamo una maggiore vigoria e scioltezza negli atti della vita amministrativa della Regione e delle due Provincie, ma ci attendiamo anche da questa profonda innovazione una più intensa e più fertile attività legislativa regionale onde riportare sul tappeto, fra l'altro, problemi quali l'istituzione di Consigli agrari, delle Condotte agrarie, delle assicurazioni sulle malattie del bestiame, ecc., problemi per i quali la mancata applicazione dell'art. 14 ha sempre costituito il maggiore ostacolo ad una soddisfacente soluzione.

Salutiamo quindi con viva soddisfazione, indipendentemente da ogni giudizio di merito, questo primo serio e concreto tentativo di applicazione dell'art. 14, augurandoci che possa beneficiare del benevolo esame da parte dell'Assemblea legislativa della Regione.

PRESIDENTE: Lettura della relazione a firma Scotoni e Vinante.

VINANTE (P.S.I.): Dà lettura della seguente

RELAZIONE

Il compito di esaminare la portata dell'art. 14 dello Statuto e di proporre delle concrete applicazioni, compito già di per sè non facile, è stato reso

ancora più arduo dalle discussioni e dalle polemiche che attorno a questo argomento si sono sviluppate specialmente nel corso di questo ultimo anno. Queste discussioni e polemiche hanno avuto certamente anche aspetti positivi nel senso che sono servite a lumeggiare aspetti generali e particolari della questione, ma purtroppo non sempre sono state condotte con la volontà di cercare delle soluzioni eque e funzionali. Spesso anzi hanno piuttosto riflesso la difesa di interessi acquisiti, di posizioni conquistate, il desiderio di trovare motivi di contesa o il terreno idoneo per prove di forza. Malgrado ciò crediamo si possa dire che la Commissione abbia utilmente lavorato.

Cogliamo l'occasione di questo accenno ai lavori della Commissione per dar atto al Presidente della stessa degli sforzi da lui compiuti per impedire, quasi sempre con successo, che la discussione non si trasformasse in una sterile diatriba e per aver provveduto a far predisporre dal personale della Provincia di Trento il materiale di studio, di ricerche e di indagini che sono particolarmente stati utili alla Commissione, specie se si consideri che da parte degli uffici regionali nessuna indicazione è stata fornita al riguardo.

Il piano di lavoro che la Commissione si è voluta dare non è stato forse il più felice. Secondo la nostra opinione si doveva prima cercare di individuare e, se possibile, di convenire su di alcuni principii di massima che potessero successivamente, nella stesura dei singoli provvedimenti e proposte, servire di guida. Certamente nel compiere questo lavoro di concretizzazione e di codificazione i principii generali sopra accennati avrebbero potuto incontrare delle eccezioni, trovare dei temperamenti, ma sarebbero comunque serviti ad orientare con maggior precisione, a dare un senso logico ed organico al lavoro. Si è invece preferito, secondo un « metodo » ormai profondamente radicato nella prassi regionale, di discutere dei principii a mano a mano che questi, implicitamente o esplicitamente, affioravano nell'esame di uno schema di provvedimento predisposto e proposto da una parte dei Commissari. Così procedendo, e dopo di aver trovato su di alcuni argomenti dei punti di avvicinamento se non di concordanza fra le diverse tesi, si è giunti ad un problema a proposito del quale le posizioni non apparvero conciliabili. La frattura determinatasi su questo argomento ha fatto allora nuovamente divergere le opinioni anche a proposito di quelle questioni sulle quali, come detto sopra, un'intesa era parsa possibile. Ciò è avvenuto, a parer nostro, perchè laddove le tesi si erano avvicinate, l'accordo era stato ottenuto non attraverso un reciproco convincimento ma piuttosto in conseguenza di un compromesso.

I lavori della Commissione hanno trovato un altro ostacolo nell'atteggiamento che sull'argomento era stato assunto da uno dei due gruppi di maggioranza, il quale si era impegnato ad acconsentire che un progetto di legge di delega, predisposto secondo i desideri e le rivendicazioni dei Consiglieri del S.V.P., potesse comunque essere votato dal Consiglio, anche se non condiviso dalla maggioranza, con la riserva di poter così accedere al giudizio della Corte Costituzionale. In altra parte di questa relazione esprimeremo il nostro parere sull'opportunità di questa soluzione. Fin d'ora però constatiamo che questo impegno non poteva non involgiare la controparte a sostenere delle proposte massimaliste pensando che per indietreggiare, per ripiegare su tesi meno drastiche, vi sarebbe sempre stato tempo. Questa stessa promessa incoraggiava d'altra parte chi vede meno volentieri l'attuazione dell'art. 14, a ritenere che quanto più la legge votata si facesse interprete di tesi eccessive, tanto più facilmente sarebbe stata impugnata, tanto più difficilmente avrebbe potuto passare al vaglio del Governo prima, della Corte Costituzionale poi.

Concludiamo queste premesse aggiungendo che certamente non ha favorito una ragionevole soluzione dell'art. 14 il fatto che per sette anni questo problema sia stato da quasi tutti completamente ignorato. Riteniamo inoltre che, a chi paventa l'uso che delle deleghe potrebbero fare le Province, siano stati presenti, come elementi negativi, le caratteristiche delle leggi regionali, le quali, anche in questa materia — come abbiamo spesso rilevato e lamentato — hanno tutto l'aspetto di un ampio mandato all'esecutivo affinché questo operi per il meglio.

Due sono le tesi affiorate durante i lavori della Commissione a proposito dei motivi che indussero il legislatore ad inserire nello Statuto regionale lo art. 14. Da alcuni si sostiene che questa norma ha scopi e finalità prevalentemente politici, volti a salvaguardare i diritti della minoranza etnica e ad attuare l'accordo Degasperi - Gruber. Altri sostengono invece che la portata dell'art. 14 si deve intendere prevalentemente sotto il profilo funzionale e che questa disposizione ha identica finalità di quella dell'art. 118 della Costituzione nei confronti delle Regioni ad ordinamento comune. I sottoscritti pensano in proposito che l'applicazione dell'art. 14 riveste certamente una particolare importanza per il gruppo di lingua tedesca, ma che questo aspetto non deve far velo anche alla necessità di attuare questo articolo ai fini di organizzare una amministrazione locale il meno pesante possibile e il più vicina possibile ai cittadini. Un'amministrazione di questo tipo potrà essere un valido strumento democratico ed offrire garanzie di effi-

cienza. I sottoscritti ritengono ancora che nell'organizzare e nel decentrare l'apparato burocratico e amministrativo regionale si debba compiere ogni sforzo, predisporre ogni cautela, onde impedire che possa diventare uno strumento utilizzabile per scopi discriminatori nei confronti dei cittadini di lingua tedesca.

Detto questo, è però necessario aggiungere che non si può nemmeno consentire l'inverso, e cioè che l'attuazione dell'art. 14 abbia fra i suoi scopi più o meno apertamente espressi anche quello di favorire i cittadini di lingua tedesca operando nei confronti dei cittadini di lingua italiana la discriminazione precedentemente deplorata nei riguardi dei primi. Il problema, insomma, non è quello di stabilire chi debba opprimere e chi debba essere oppresso, ma di trovare una formula che non consenta né oppressi né oppressori. Vero è che prima ancora che nelle leggi, prima ancora che in una determinata struttura organizzativa, il reciproco rispetto trova la sua base e fondamento nel costume e nel senso del dovere che deve animare i funzionari, ma è certo che anche le leggi possono concorrere a rendere più facile la tutela dei reciproci diritti, più completa la imparzialità nell'amministrazione. In caso contrario, temiamo che le esortazioni e gli appelli cadrebbero nel vuoto e potrebbe quindi determinarsi una situazione non solo in contrasto con quello che dev'essere l'obiettivo di ogni pubblica amministrazione, non solo in contrasto con i diritti dei cittadini e con quanto prescritto dall'art. 97 della Costituzione, ma certamente nociva e forse letale per lo stesso istituto autonomistico.

Per ovviare a questo è, a nostro avviso, necessario che nell'attuazione delle deleghe e del decentramento burocratico previsto dall'art. 14 dello Statuto, si proceda rispettando ed attuando i seguenti principi:

1. - possibilità di ricorso da parte dei cittadini contro le deliberazioni e gli atti delle amministrazioni delegate, all'amministrazione delegante;
2. - possibilità di intervento sostitutivo da parte dell'amministrazione delegante nei confronti dell'amministrazione delegata qualora questa non adempia ai propri doveri;
3. - certezza del diritto, nel senso che le disposizioni debbano essere quanto più possibile chiare e precise e non tali da dover richiedere un lungo, difficile, discutibile lavoro di interpretazione, sia da parte degli uffici che da parte dei cittadini.

I sottoscritti ritengono ancora che sia necessario garantire un minimo di coordinamento nell'attività che verrà svolta dalle due Province nelle materie a loro delegate.

PROBLEMA DEI RICORSI

E' stato osservato a questo proposito che l'introduzione della possibilità di ricorrere contro gli atti della Giunta Provinciale a quella Regionale, così come il consentire che la seconda impartisca direttive alla prima, menomerebbe il prestigio della Provincia, ente autonomo e alla pari, per dignità, della Regione.

Questo argomento perde però consistenza qualora si consideri che il ricorso, come pure l'emanazione di direttive, sono richiesti non già nelle materie di competenza propria della Provincia, ma nelle materie che questa esercita per delega della Regione. In un interessante studio a suo tempo inviato ai signori Consiglieri è, a ragione, affermato che il rapporto di delegazione non crea quello di subordinazione. Nello stesso studio si cita a questo proposito l'esempio dell'avvocato che, pur agendo per conto e nell'interesse del proprio cliente, non ne diventa tuttavia un dipendente. Accettato l'esempio, non sembra difficile aggiungere che il cliente può ben dare all'avvocato direttive e controllarne l'operato, e che, se ciò non determina, come non determina, rapporto di dipendenza, non si può sostenere che invece consentendo alla Regione di impartire direttive alla Provincia e di controllarne l'operato, si creerebbe un rapporto di subordinazione fra i due enti.

Gli oppositori del sistema dei controlli avanzano poi un'altra obiezione, certamente più valida. Essi affermano che la forma di controllo stabilita dagli artt. 74 e seguenti del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, nei confronti degli atti amministrativi delle Province renderebbe materialmente impossibile la riforma degli atti delle Province da parte della Regione. A questo riguardo si può però osservare che l'ostacolo, se bene esaminato, potrebbe apparire non insuperabile e che comunque, anche se così apparisse, non dovrebbe essere impossibile di ottenere da parte del Governo che, come è noto, è competente all'emanazione delle Norme di attuazione dello Statuto, una modificazione del D.P.R. sopra citato, che renda possibili i ricorsi.

Si è anche sostenuto che non introducendo i ricorsi, la situazione nella quale si trovano i cittadini non viene ad essere peggiorata, perchè anche attualmente questi non possono esperire ricorsi gerarchici contro i provvedimenti dell'amministrazione regionale. A costoro è facile rispondere che l'argomento non regge. Se, infatti, laddove era impossibile introdurre un ricorso questo non è stato previsto, non vi è alcuna ragione per negarlo laddove invece è possibile. Inoltre, in considerazione della particolare situazione esistente nella provincia di Bolzano, il ricorso è una esigenza particolar-

mente sentita, che, se venisse accolta, farebbe certamente cadere molte delle preoccupazioni sorte circa l'uso che delle facoltà delegate potrebbe essere fatto dall'amministrazione provinciale.

Un'ultima obiezione trae spunto dalla possibilità che hanno o, per meglio dire, dovrebbero avere, i cittadini di ricorrere agli organi giurisdizionali. Questa obiezione, quando si consideri che a tutt'oggi non è ancora stato costituito il Tribunale di giustizia amministrativa e che nessuno è in grado di prevedere quando lo sarà, finisce col ritorcersi nei confronti di chi la prospetta. Attualmente contro gli atti delle Provincie è possibile solo il ricorso al Consiglio di Stato e non c'è chi non sappia quanto lunga e costosa sia questa strada, che in ultima analisi potrebbe essere percorsa solo nel caso di lesione di diritti, i quali implicino cospicui interessi, mentre non può essere intrapresa dalla gran massa dei cittadini meno abbienti, che sono poi proprio quelli che con maggior cura dovrebbero essere tutelati.

FACOLTA' SOSTITUTIVA

Per chiarire come non sia intenzione dei firmatari di proporre questa formula onde svuotare il contenuto delle deleghe, si prospetta all'attenzione dei signori Consiglieri una formulazione che al riguardo venne proposta durante i lavori della Commissione e che può indicare le cautele con le quali si pensa di circondare l'applicazione di questo principio:

« Qualora la Giunta Provinciale, previamente e tempestivamente invitata a provvedere, ritardi od ometta di adottare atti o provvedimenti obbligatori per legge, o necessari per l'esplicazione delle funzioni delegate, o consenta che di tale ritardo od omissione si rendano responsabili organi od uffici da essa dipendenti, la Giunta Regionale può inviare appositi Commissari presso l'amministrazione provinciale per dare corso agli atti o provvedimenti ritardati od omessi.

« In caso di persistente inerzia o di violazione delle direttive regionali nelle materie delegate, la Giunta Regionale invita la Giunta Provinciale a provvedere entro 20 giorni; qualora la Giunta Provinciale, entro tale periodo, non corrisponda all'invito, la Giunta Regionale si sostituirà alla Giunta Provinciale nell'adozione dei provvedimenti necessari ».

CERTEZZA DEL DIRITTO

Lo schema di norme che è stato sottoposto all'attenzione della Commissione e con il quale s'intenderebbe attuare il disposto dell'art. 14 per la materia dell'agricoltura, è di applicazione tutt'altro che facile.

Le disposizioni contenute in detto schema presuppongono, così come sono state formulate, un complesso esame interpretativo. Dovrà innanzi tutto individuarsi da parte dell'interprete quali delle numerosissime competenze previste nelle leggi citate all'art. 1 siano passate alla Regione in conseguenza dello Statuto e delle Norme di attuazione. Successivamente quali di queste funzioni risultino delegate alle Provincie, ed infine quali siano gli organi provinciali che sostituiscono quelli regionali a loro volta subentrati a quelli statali. Si pensi che gli organi dello Stato che intervenivano nella procedura prevista da una delle leggi richiamate all'art. 1 del progetto in esame, e precisamente il R. D. 13-2-1933, n. 215, erano: il Capo dello Stato, quasi tutti i Ministeri, il Governo, il Consiglio di Stato, la Federazione provinciale agricoltori, la Commissione di tecnici giurisperiti, la Sezione agraria forestale della C.C.I.A., il Prefetto, il Medico provinciale, il Genio Civile, l'Autorità militare.

Un esame delle singole leggi mostrerebbe in maniera ancor più evidente quale improbo e incerto lavoro verrebbe richiesto ai cittadini e agli uffici che devono, o intendono, avvalersi delle leggi sopra citate. La riduzione dei numerosi organi indicati nelle leggi dello Stato e il confluire di tutte le competenze di questi organi e uffici praticamente ad uno solo, e precisamente la Giunta Provinciale, pone inoltre complessi problemi di procedura. Tali problemi diventano ancor più complicati qualora si esamini il caso di quei provvedimenti, invero molto numerosi, che venivano adottati previo parere, nullaosta o di concerto, con organi dello Stato, le competenze dei quali è molto incerto — e in qualche caso senz'altro da escludere — siano state trasferite alla Giunta Provinciale stessa. Basterà richiamare l'attenzione dei signori Consiglieri su quei provvedimenti che venivano adottati previo nullaosta o intesa con le Autorità militari.

I sottoscritti ritengono pertanto che in ogni occasione, ma particolarmente in questo caso, dovrebbero procedere alla formulazione di norme quanto più chiare e univoche sia possibile, e questo non solo per ragioni di tecnica legislativa, ma per corrispondere ad una concreta e sentita esigenza dei cittadini.

Con queste garanzie si può procedere all'applicazione dell'art. 14 che, da parte nostra, confortati da quanto in proposito venne affermato dai Costituenti prima e dai Parlamentari poi, che esaminarono e discussero l'argomento quando le Camere approvarono la legge n. 62 del 10 febbraio 1953, riteniamo debba essere tale da ottenere che veramente la Regione eserciti le proprie funzioni delegandole normalmente alle Provincie e agli altri enti locali. Occorre però anche a questo proposito

chiarire che quando si afferma che gran parte delle funzioni amministrative deve essere delegata, non si può dedurre che da parte nostra si condivida l'opinione che questo obiettivo si deve conseguire delegando tutte le funzioni amministrative attinenti ad una determinata materia e riservando invece eventualmente all'esercizio diretto da parte della Regione quelle riguardanti altra materia.

Noi pensiamo che si possano delegare le funzioni previste da una legge e mantenere alla Regione quelle indicate da un'altra legge anche se entrambe le disposizioni legislative attengono alla stessa materia. Anzi, è possibile, è forse spesso consigliabile, delegare alcune funzioni, la maggior parte delle funzioni indicate in una legge conservandone però alcune agli organi regionali. Un esempio chiarirà meglio. Si discute se sia possibile che la Regione impartisca direttive alla Provincia (oltre quelle contenute nei regolamenti di esecuzione alle leggi regionali) nelle materie delegate. Ebbene, prendiamo l'art. 173 del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, che è fra quelli citati nell'art. 1 del progetto in esame. Questo articolo affida al Ministero dell'Agricoltura « la suprema vigilanza » sulla applicazione delle norme contenute nel decreto stesso. E' obbligatorio, forse, per la Regione, delegare alle Provincie questa funzione che non può non comprendere anche la possibilità di impartire direttive di massima? Pensiamo che non lo sia. In tal caso delegando tutte o quasi tutte le funzioni amministrative previste dal R.D.L. sopra citato, ma conservando quelle di cui all'art. 172, la Regione potrebbe impartire direttive alle Provincie.

ESAME DEI SINGOLI ARTICOLI

ART. 1. - Oltre alle osservazioni contenute in quanto esposto sopra, da un esame di questo articolo sembra risultare che non siano stati considerati alcuni problemi che invece avrebbero opportunamente dovuto essere attentamente esaminati.

La Regione è indubbiamente competente a legiferare in materia di agricoltura. E' pure indubbio che la Regione può, e non solo può ma deve, delegare o decentrare una parte delle competenze amministrative che le sono state attribuite in conseguenza di quelle legislative. E' anche ammesso che le Regioni abbiano la facoltà di recepire le leggi dello Stato. Possono però, queste facoltà, essere esercitate secondo il capriccio della Regione o deve invece seguirsi un disegno organico che consenta un ordinato esercizio delle competenze che sono state affidate alla Regione, e che questa quindi non solo è facoltatizzata ma è tenuta ad esercitare? In caso contrario si determinerebbe il caos, perchè, se è vero che le leggi dello Stato entrano comunque in funzione anche nel territorio della

Regione, è pur vero che queste leggi prevedono e presuppongono una determinata struttura burocratica, che la Regione nel suo territorio potrebbe aver modificato. Che poi in pratica, in una prima fase di assestamento, l'assunzione delle competenze da parte della Regione possa avvenire in fasi successive, è spiegabile e in certi casi necessario, ma questo non contrasta con il principio esposto.

Finora di tutte le leggi citate nell'articolo in esame una sola è stata recepita dalla Regione, quella cosiddetta della montagna. Per quanto riguarda le attività amministrative connesse alle altre leggi che interessano l'agricoltura, vi è uno stato di fatto che può far ritenere che vi sia stato un trasferimento di competenza alla Regione. Si è proceduto, insomma, seguendo più dei criteri empirici che non dei criteri logici e generali. Stando così le cose, non può sorgere il dubbio che prima di trasferire alle Provincie o agli altri enti locali determinate competenze, queste stesse competenze debbano essere, non solo di fatto ma anche giuridicamente, assunte dalla Regione? Sarebbe forse del tutto inammissibile il ritenere che la materia riguardante l'organizzazione dei servizi dell'agricoltura debba trovare una sua organica disciplina prima, sia pure solo cinque minuti prima, di procedere alle deleghe di cui all'art. 14? Fra il resto, il modo di procedere adottato pone il Consiglio nella condizione di poter eventualmente procedere a deleghe solo nei confronti delle Provincie, escludendo pertanto gli altri enti locali non dopo di avere esaminato l'opportunità o meno di utilizzare questi enti locali, ma solo perchè l'attuale struttura degli uffici ereditata dallo Stato non consentirebbe di inserire nelle procedure gli enti locali stessi. E per le leggi regionali, sempre citate all'art. 1 del progetto in esame, non sarebbe forse più corretto modificare le leggi stesse invece che innovarle con una formula più programmatica che non tale da poter essere applicata? Cosa avviene se le leggi dello Stato vengono modificate? Le innovazioni hanno effetto anche nel territorio della Regione? Come si possono, nel caso, adattare?

ART. 2. - Anche a questo proposito si richiamano le osservazioni di carattere generale, aggiungendo che non è chiarito per i singoli organi dello Stato quale sia il corrispondente organo della Provincia. Non solo, ma la formula è talmente vaga da parlare, oltre che del Presidente della Giunta o delle Giunte Provinciali stesse, di altri non meglio specificati organi provinciali. Orbene, secondo lo Statuto gli altri organi sono esclusivamente il Consiglio. S'intende forse attribuire competenze amministrative al Consiglio? Questa ipotesi non appare repellente ai firmatari, i quali tuttavia dubitano seriamente che tale fosse l'intenzione dei proponenti.

ART. 3. - Difficile è il commento a questo ar-

ticolo, perchè non ne risulta ben chiaro il senso. Dal primo comma sembrerebbe doversi desumere che agli organi consultivi centrali si sostituiscono quelli provinciali solo in quanto questi organi provinciali siano previsti dalla legislazione statale di cui all'art. 1. Anche in questo caso sembra però che la dizione esprima un concetto esattamente contrario a quella che era l'intenzione dei proponenti. Sembra però non facilmente ammissibile il pensare ad una delibera o ad un decreto provinciale che abbia come premessa l'intesa con uno o più Ministeri. Così pure è dubbio che l'amministrazione militare sia disposta a far conoscere alle Giunte Provinciali, su richiesta delle stesse, se una determinata opera di bonifica rivesta o meno importanza di carattere militare.

ART. 4. - E' in stretta connessione con l'art. 1 e serve ad indicare, per esclusione, quali siano le facoltà che vengono delegate alle Provincie. La procedura sembra piuttosto discutibile, in quanto nel procedere ad una delega si dovrebbe precisare quali sono le competenze che s'intendono trasferire ad altri enti e non lasciare nel vago le attribuzioni delegate limitandosi a specificare quelle non delegate. Una simile procedura presumerebbe quanto meno un approfondito esame delle numerose e complesse leggi elencate all'art. 1. Questo esame non ha potuto, anche per ragioni di tempo, essere espletato. Tuttavia, anche limitandosi a scorrere le leggi predette, sorgono immediatamente delle questioni piuttosto complesse e vengono in luce delle incongruenze. Ad esempio, al punto 1) dell'art. 4 è previsto che la Giunta Regionale mantenga la competenza ad amministrare le foreste costituenti patrimonio indisponibile della Regione. Si domanda: i piani economici che, in base alle disposizioni di legge in vigore, vengono predisposti per il razionale governo di queste foreste, è giusto che vengano sottoposti all'approvazione delle Provincie? Sembra di no, sembra che sia un assurdo il pensare che la Regione, istituzionalmente competente ad approvare i piani economici per tutte le foreste, debba delegare alle Provincie questa competenza e poi presentarsi alle Provincie per richiedere l'approvazione dei piani economici preparati dalla Regione stessa nello svolgimento dell'attività riguardante la amministrazione delle foreste regionali. La cosa diventa addirittura paradossale quando si pensi che la Regione potrà dettare, con legge o con regolamento, alle Provincie le direttive alle quali queste dovranno attenersi nell'approvare i piani economici predisposti dalla Regione.

ART. 5. - Non è ben chiara la portata della disposizione. Sembra si debba intendere nel senso che fino a quando la Regione non abbia emanato delle leggi con le quali viene disciplinata l'organizzazio-

ne dei servizi dell'agricoltura, sino a quando si avvale delle leggi dello Stato, una modifica apportata dal Parlamento alle disposizioni legislative che disciplinano gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura e gli Ispettorati provinciali delle foreste, non debba avere efficacia nel territorio della Regione. Il problema ne solleva molti altri, e di principio esso non sembra sufficientemente approfondito e potrebbe far nascere notevoli complicazioni.

ART. 6. - Anche la formulazione di questo articolo sembra poco chiara nella forma come nella sostanza. Nella forma perchè la dizione proposta sembrerebbe voler significare che le ammende versate dai contravventori alle leggi elencate nell'articolo 1 saranno devolute alle Provincie solo in quanto tale devoluzione sia prevista dalle leggi dello Stato. Siccome nessuna legge dello Stato prevede ciò, la disposizione sarebbe del tutto inefficace. Non è inoltre indicato chi debba provvedere materialmente a versare alle Provincie l'ammontare delle ammende (il singolo agente forestale? il Magistrato? l'Ufficio del Registro?) nè con quale procedura e forma. Ma, a parte ciò, è necessario porsi il problema di fondo. La Regione evidentemente può trasferire alle Provincie solo quanto sia di sua propria spettanza. Le ammende sono delle pene alle quali vengono sottoposti coloro che non rispettano determinate leggi, in questo caso quelle forestali. Attengono quindi fundamentalmente all'azione che svolge lo Stato per far rispettare le leggi e non sono già il frutto di un'attività svolta dagli enti che agiscono nel settore dell'agricoltura. E' quindi legittimo il chiedersi se i proventi delle ammende debbano restare allo Stato od essere devoluti alla Regione. Tale questione dovrebbe già del resto essere stata oggetto di esame. Almeno ciò si dovrebbe desumere dal fatto che mentre i bilanci regionali che corrono dal 1949 prevedevano fra le entrate una voce « per memoria » al riguardo, nel bilancio dell'anno scorso anche questa dizione è stata soppressa. Pensiamo che ciò sia avvenuto in base ad una chiarificazione che abbia convinto i rappresentanti della Regione e in particolare i componenti della Giunta che hanno predisposto e presentato il bilancio. Comunque, anche se si dovesse giungere alla conclusione che le ammende di cui trattasi spettano alla Regione, perchè e per quale ragione dovrebbero essere devolute alle Provincie? Le Provincie hanno diritto di richiedere alla Regione, per le materie nelle quali interviene una delega ai sensi dell'art. 14, il rimborso delle spese sostenute per l'esercizio della funzione, i mezzi necessari per assolverla, ma oltre a questo non v'è motivo per pretendere qualcosa di più.

ART. 7. - Anche per questo articolo risulta alquanto difficile intendere il senso delle disposizio-

ni, afferrare quale sia il meccanismo proposto. Cosa si vorrebbe fare? Inserire i fondi assegnati alle Provincie nel bilancio provinciale, o si propongono piuttosto delle gestioni extra bilancio? Tentando di comprendere il pensiero dei proponenti, si potrebbero costruire svariate ipotesi che sembrano però tutte concludersi in un vicolo cieco.

Si fa comunque presente che non sembra possibile adottare un sistema che consenta alle Provincie di determinare una ripartizione dei fondi destinati al finanziamento di una legge diversa da quella stabilita dalla legge stessa o dalla legge del bilancio. In questa ipotesi la delega uscirebbe dal campo puramente amministrativo per incidere, di fatto, anche in quello legislativo. Prendiamo, ad esempio, la cosiddetta legge sulla montagna, che prevede l'intervento pubblico nella concessione di mutui per l'artigianato montano, sussidi e concorsi per opere di miglioramento, contributi per la gestione del patrimonio silvo-pastorale, anticipazioni per compiere studi e ricerche, ecc. Per finanziare queste attività, il bilancio dello Stato prevede, come è ovvio, singoli e distinti stanziamenti. Attuando le proposte contenute nell'articolo in esame come si procederà?

Il bilancio regionale prevederà forse un unico stanziamento per tutte queste attività e magari per quelle stabilite in leggi diverse seppur sempre riguardanti l'agricoltura? Oppure saranno indicate somme distinte per le singole leggi? In tutte queste ipotesi verrebbe lasciata alla Provincia la facoltà di determinare essa stessa la suddivisione dei fondi ottenuti fra le varie attività previste dalla legge sulla montagna. Sembra impossibile che non sia stato avvertito che concedendo una simile facoltà alle Provincie, queste in effetti verrebbero messe in condizioni di modificare la portata e il significato della legge. Vi è inoltre da osservare che resterebbe ancor dubbio l'organo provinciale competente a disporre la ripartizione. Forse il Consiglio Provinciale? Ma se questo organo non è compreso fra quelli ai quali vengono delegate le competenze regionali? La Giunta Provinciale? In questo caso si avrebbero delle gestioni extra bilancio e rimarrebbe ancor dubbio da chi dovrebbero tali gestioni essere esaminate in sede di consuntivo. O si pensa forse di inserire sì le somme attribuite dalla Regione alle Provincie nel bilancio provinciale, ma togliendo la competenza al Consiglio Provinciale di modificarle e di fare qualsiasi cosa che non sia il prenderne atto? Come si vede una partenza sbagliata porta inevitabilmente alla confusione.

Vogliamo ancora osservare che le complicazioni diventerebbero ancora maggiori qualora ci si riferisca ad una legge che, come ad esempio quella dell'irrigazione, prevede un fondo di rotazione che,

trascorso un determinato periodo, dovrebbe rientrare nelle casse regionali. Non parliamo poi delle difficoltà di tecnica contabile che si creerebbero adottando una delle ipotesi dianzi esaminate.

A chi scrive sembrerebbe molto più semplice e corretto seguire grosso modo questa procedura. Il bilancio regionale dovrebbe restare articolato come è attualmente. Quando vi sia uno stanziamento per un'attività che è stata delegata, la Giunta Regionale determina con uno o più successivi provvedimenti le somme che vengono messe a disposizione dei delegati. Gli organi provinciali, se la delega si riferisce alla Provincia, emettono i decreti di spesa; questi vengono trasmessi alla Ragioneria regionale, la quale vi appone, ai sensi della legge regionale sulla contabilità, il suo visto e ne effettua la registrazione, provvedendo infine all'emissione dei mandati di pagamento.

Tenendo presente che le Provincie sono due, che i capoluoghi sono vicini, che potremmo eventualmente istituire un ufficio della Ragioneria regionale a Bolzano, che comunque i provvedimenti della Provincia di Bolzano dovrebbero, nel caso di attività delegate, ugualmente andare a Trento per la registrazione da parte della Corte dei Conti, (l'articolo 74 del D.P.R. 30-6-1951, stabilisce che: « il controllo sugli atti della Regione è esercitato da una delegazione della Corte dei Conti avente sede in Trento ») la procedura indicata sembra, in ultima analisi, molto più semplice di quella abbozzata nell'art. 7 del progetto di legge in esame.

ART. 8. - Il primo comma appare superfluo perchè non fa che riconfermare alla Giunta Regionale una competenza che lo Statuto stesso attribuisce a questo organo. Il Consiglio Regionale non dovrebbe nemmeno essere competente a delegare una tale funzione, quella cioè di emanare regolamenti, alle Provincie. Lo scopo di questa norma non è però probabilmente quello di accordare alla Giunta Regionale la potestà regolamentare, bensì quello di negare, per esclusione, alla Giunta stessa la facoltà di impartire istruzioni e direttive alle Giunte Provinciali, nelle materie delegate, se non inserendo tali direttive nei regolamenti alle leggi regionali. A questo proposito, oltre a quanto detto precedentemente al riguardo, sembra non ozioso il porsi il seguente quesito. All'art. 1 del progetto in esame sono elencate dieci leggi, tre regionali e sette statali. L'art. 38, punto 1) dello Statuto, stabilisce che la Giunta Regionale può emanare regolamenti alle leggi regionali. Orbene, potrà la Giunta Regionale emanare regolamenti alle sette leggi statali alle quali è stato dianzi accennato? Nel caso negativo la Giunta Regionale non potrebbe impartire istruzioni alle Giunte Provinciali per buona parte delle materie delegate con il progetto di legge in esame.

Al terzo comma viene proposta una formula che dovrebbe corrispondere all'esigenza precedentemente segnalata, di consentire all'amministrazione regionale la facoltà di sostituirsi a quelle provinciali in caso di persistente inerzia da parte di queste ultime. La dizione proposta è alquanto nebulosa. Non prevede una precisa procedura, sembrerebbe quasi ipotizzare una revoca della delega, e in ciò vi sarebbe contrasto col fatto che, se la delega è conferita con legge, solo con legge dovrebbe essere revocata. E' insomma una formula che consentirebbe il sollevare infiniti cavilli e che ben difficilmente potrebbe essere applicabile. Inoltre le più volte ricordate leggi statali richiamate all'art. 1, affidano specifiche competenze anche agli Ispettorati agrari e a quelli forestali. Nei confronti di questi uffici può la Regione avvalersi della facoltà sostitutiva? Lo stesso interrogativo si pone per gli atti che, in conseguenza del combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2 dello schema in esame, spettano ai Presidenti delle Giunte Provinciali.

ART. 9. - Questo articolo prevede il passaggio alle Province degli uffici regionali e di quelli statali trasferiti alla Regione. La norma pare piuttosto semplicistica e ignora alcuni aspetti del problema che possono apparire di dettaglio, ma che tuttavia non sono trascurabili, quali la sorte degli arredi e dell'attrezzatura, la continuità degli obblighi e dei diritti derivanti da contratti in corso.

Trascura di stabilire se gli uffici, una volta divenuti provinciali, debbano tuttavia essere a disposizione della Regione per l'espletamento di quelle attività che, in materia di agricoltura, la Regione continua ad esercitare. Non tiene conto del fatto che gli uffici per la sistemazione dei bacini montani esistono sì di fatto, ma non di diritto, perchè non sono stati costituiti con legge.

Comunque, anche superando — e non sembra sia facile — tutto ciò, resta da vedere se il passaggio di questi uffici sia cosa possibile ed opportuna. Vogliamo indicare alcune questioni che mostreranno la complessità del problema. Gli uffici della Provincia devono essere ordinati con legge provinciale (art. 11, punto 1) dello Statuto). Sembra però impossibile non avvertire che ordinare, modificare, sopprimere gli Ispettorati agrari o quelli forestali, attiene più alla materia dell'agricoltura, competenza legislativa regionale e quindi non delegabile, che non all'organizzazione degli uffici provinciali che, nell'accezione usata dall'art. 11 dello Statuto, sono ovviamente quelli istituiti per l'espletamento delle attività proprie della Provincia.

Nè, d'altra parte, una volta che detti uffici fossero divenuti provinciali, nel senso di essere dipendenti dalla Provincia, potrebbe essere una legge re-

gionale ad ordinarli. In questo caso vi sarebbe una invadenza da parte della Regione in un campo di attività provinciale. Insomma, chi sarebbe competente ad organizzare questi uffici?

Cosa avverrebbe, inoltre, nell'ipotesi improbabile, ma che non si può negare come tale, in cui la Regione intendesse revocare la delega o per esercitare direttamente le competenze amministrative in materia di agricoltura, o per delegarle ad altri enti locali, quali, ad esempio, i ricostituendi Consigli provinciali dell'agricoltura? Il passaggio alle Province di questi uffici non corrisponde d'altronde nemmeno ad una esigenza di decentramento territoriale, perchè questi uffici sono già, in questo senso, provinciali. Non si può neppure prendere in seria considerazione la tesi secondo la quale la provincializzazione di questi uffici ne assicurerebbe una migliore funzionalità. Come si può seriamente sostenere che determinati inconvenienti verrebbero a cessare se gli ordini invece che essere impartiti da un Assessore regionale venissero impartiti magari dalla stessa persona, ma in qualità di Assessore provinciale?

Il problema è certamente complesso. Lo abbiamo già detto. E vi è da chiedersi perchè non sia stata accettata una soluzione che in via transitoria e provvisoria era stata prospettata in Commissione. Si proponeva in sostanza che, lasciando impregiudicata la sorte finale di questi uffici, almeno sino a quando tutta la struttura burocratica che riguarda l'agricoltura verrà disciplinata con apposita legge regionale, gli uffici di cui trattasi restassero regionali pur venendo posti funzionalmente alle dipendenze delle Province.

ART. 10. - E' conseguente al precedente e stabilisce il passaggio del personale addetto ai servizi dell'agricoltura alle dipendenze delle Province. A questo proposito valgono molte delle considerazioni esposte trattando dell'art. 9. Vogliamo aggiungere che nella norma in esame si prevede come il personale assunto direttamente alla Regione, passando alle Province, debba conservare il proprio stato giuridico. Si chiede: quale? L'ordinamento del personale regionale è una competenza legislativa spettante al Consiglio Regionale, il quale però nulla ha statuito in proposito. Si dovrebbe quindi concludere che il personale in parola continua a conservare lo stato giuridico che non ha.

Ammesso poi che a taluno di questi dipendenti sia stato attribuito in via analogica, come è difatti il caso, una funzione corrispondente a un grado della gerarchia statale, sorge allora il problema dell'equiparazione con i gradi dei dipendenti provinciali che sono diversi, non facilmente raffrontabili con quelli dell'ordinamento statale. Si pensa forse di riferirsi al trattamento economico per trovare

un elemento di raffronto? Si supponga allora il seguente caso: due dipendenti regionali sono stati assunti contemporaneamente, assolvono identiche funzioni e percepiscono pari emolumenti. Uno di questi dipendenti viene passato alla Provincia di Trento e uno alla Provincia di Bolzano. Se il trattamento economico in una di queste Provincie è più elevato che non nell'altra, potrebbe avvenire che in sede di inquadramento i due impiegati fossero collocati in gradi diversi.

L'articolo in esame presuppone poi la possibilità di subcomandare presso le Provincie il personale che lo Stato ha comandato presso la Regione. Questo istituto risulta del tutto nuovo almeno per i relatori.

Sempre a proposito del passaggio del personale degli uffici, si osserva che la Regione, secondo quanto disposto dall'art. 7 dello schema di legge in esame, è tenuta a corrispondere alle Provincie i mezzi finanziari necessari a queste per coprire le spese incontrate per l'esercizio dei compiti delegati. Fra queste spese si devono certamente intendere comprese anche quelle inerenti ai compensi del personale addetto all'espletamento delle funzioni delegate. Vi saranno quindi uno o più capitoli del bilancio regionale nei quali saranno stanziati le somme necessarie per rimborsare le Provincie degli stipendi e salari dovuti al personale degli uffici dell'agricoltura. L'ammontare di queste spese è ovviamente legato al numero dei funzionari e impiegati addetti all'ufficio in parola. Se il fissare questo numero, lo stabilire le piante organiche degli Ispettorati agrari e di quelli forestali, l'ammontare degli emolumenti, fosse lasciato alla facoltà discrezionale della Provincia, la Regione non potrebbe far altro se non prender atto di una situazione di fatto. Le Provincie in tali ipotesi potrebbero essere indotte ad aumentare in modo eccessivo l'apparato burocratico in questo settore, perchè le spese relative verrebbero addossate all'ente delegante. Se invece si ritiene che le Provincie non possano aumentare o diminuire il personale addetto all'agricoltura senza, quanto meno, l'assenso da parte della Regione, occorrerebbe dirlo. Se la legge però disponesse in proposito, non sarebbe sostenibile che tale norma esulerebbe dalle competenze regionali?

CONCLUSIONI

A questo punto i relatori sentono il dovere di esprimere al Consiglio la loro opinione sia sulla possibilità giuridica che ha il disegno di legge in esame di poter divenire a tutti gli effetti una legge regionale, sia sulla opportunità delle disposizioni contenute nel disegno di legge stesso.

Il giudizio è negativo sia sotto l'uno che l'altro aspetto. Il progetto di legge, sia nel suo complesso,

sia esaminato partitamente, mostra dei vizi che ben difficilmente gli consentirebbero di passare indenne al vaglio di un esame di costituzionalità. Anche se così non fosse, anche se tutti i dubbi avanzati nella relazione che precede dovessero essere risolti favorevolmente per il progetto in esame, rimane sempre il fatto che numerose disposizioni di quelle proposte sono inopportune. Inopportune nel loro complesso, perchè non prevedono il rispetto di quei principi che i relatori ritengono pregiudiziali alla attuazione delle deleghe previste dall'art. 14, inopportune nelle singole disposizioni per i motivi che abbiamo avuto modo di esporre nell'esame di dettaglio compiuto nelle pagine che precedono.

Dinanzi a questa presa di posizione può essere però mossa la seguente obiezione: ed allora l'art. 14 deve restare lettera morta?

Questa obiezione ha indubbiamente rilevanza, ma nessuno potrà sostenere che, se il problema dell'attuazione dell'art. 14 non è stato sinora affrontato e lo è ora, a nostro avviso, in maniera inadeguata, senza cioè aver prima sgomberato il terreno almeno da alcuni dei problemi fondamentali sia giuridici che pratici che esso pone, nessuno, ripetiamo, potrà sostenere che la colpa di questo stato di cose è in tutto o in parte da attribuire alle minoranze consiliari. Non è colpa delle minoranze, che più volte hanno inutilmente richiamata l'attenzione del Consiglio su questa situazione, se l'amministrazione regionale si è data di fatto una struttura che rende disagevole l'applicazione dell'art. 14. Non è possibile rinnegare e cancellare quello che è stato fatto in sette anni con un semplice colpo di spugna, con un disegno di legge che per la sua sommarietà e per le sue caratteristiche appare rimedio forse peggiore del male al quale si intenderebbe mettere riparo. Non per fare delle recriminazioni, ma per una esigenza di coerenza, perchè dal passato si traggano esperienze che evitino analoghi errori per l'avvenire, è necessario dire chiaramente che non fu bene adottare l'immobilismo e il rinvio come sistema, affrontare i problemi non per radicalmente risolverli, ma solo per tamponare determinate situazioni ed assicurare un minimo di stabilità all'esecutivo.

Non fu bene ricercare sempre soluzioni di compromesso anche laddove erano in gioco questioni di principio che, volutamente ignorate o disattese, al fine di evitarne un'ampia ed esauriente discussione negli organi competenti, oggi si ripresentano ad esigere di essere finalmente affrontate e risolte, oggi si ripresentano però non solo più come questioni di principio ma incrostate da situazioni di fatto, da precedenti che le rendono, quanto meno, più difficili da superare.

Per mettere riparo a questa situazione è stato

sostenuto che l'unica via d'uscita sarebbe di ricorrere al giudizio della Corte Costituzionale dinanzi alla quale dovrebbe essere portata una legge-cavia per poter poi, sulla base di quanto potrà decidere e motivare la Corte, aver dei punti di riferimento per procedere alla stesura e alla emanazione di un nuovo provvedimento. Noi non concordiamo con questa opinione per i seguenti fondamentali motivi:

1. - Questa soluzione sembra la più facile, quella che richiede minor lavoro e minore impegno, e già questo fatto di per sé ci ispira diffidenza. Questa soluzione presuppone inoltre il riconoscimento dell'incapacità dell'Assemblea regionale a trovare da sé, autonomamente, la soluzione di un problema che alla Regione è stato affidato.

2. - L'adire alla Corte Costituzionale implica l'adozione di una procedura lunga e incerta. Potrebbe a nostro avviso accadere che la Corte Costituzionale, trovato il vizio di incostituzionalità nell'art. 1, e constatato che tale vizio infirma tutta la legge, non ritenesse di dover esaminare nel dettaglio le altre successive disposizioni che, comunque, a giudizio della Corte, dovrebbero essere radicalmente modificate in conseguenza della nuova stesura dell'art. 1. In tal caso si potrebbe ipotizzare uno o più successivi rinvii alla Corte. Si ritiene inoltre che la Corte, constatata l'eventuale incostituzionalità di uno o più disposizioni, non si sostituirà al legislatore regionale nemmeno nel senso di indicare altre possibili soluzioni.

3. - Comunque, anche ammettendo che tutto proceda nel migliore dei modi e che la sentenza della Corte sia tale da consentire al Consiglio Regionale di sapere quello che egli può fare, resterà sempre il problema di stabilire quello che è bene fare. Può darsi che la Corte, chiamata ad esprimersi su di una disposizione, la trovi giuridicamen-

te possibile, ma che tuttavia il Consiglio non intenda adottarla. In questo caso la Corte sarebbe stata costretta ad un lavoro inutile. Questa obiezione si regge naturalmente qualora da parte nostra si sia ben compresa la posizione assunta dalla maggioranza, chè certo cadrebbe se la maggioranza stessa si dichiarasse disposta ad accettare fin d'ora tutte quelle disposizioni contenute nel disegno di legge in esame ed a proposito delle quali la Corte non rilevasse vizi di incostituzionalità.

Dobbiamo ora esporre le nostre proposte, chè altrimenti le critiche finora svolte potrebbero sembrare esclusivamente negative, almeno ai fini di indicare una ragionevole soluzione del problema posto all'attenzione del Consiglio Regionale.

La proposta dei firmatari è che venga cercata una formula accettabile da parte del Consiglio e si giunga così al varo di una legge che offra in minor numero possibile i motivi di impugnazione. Se, successivamente, per dimostrare che la maggioranza che ha approvato la legge di delega, ha così agito non per fini di sopraffazione, s'intende dar modo ai più diretti rappresentanti della minoranza etnica di portare le proprie rivendicazioni al vaglio della Corte Costituzionale, ciò potrà essere fatto approvando separati provvedimenti nei quali accogliere le rivendicazioni dei predetti rappresentanti. Così procedendo vi sarebbero ragionevoli speranze di riuscire, ancora nel corso della presente legislatura, ad attuare, in larga misura, il disposto dell'art. 14, consentendo ugualmente alla minoranza di poter far giudicare dal più alto giudice dello Stato la correttezza giuridica delle proprie proposte.

PRESIDENTE: La seduta è tolta. Si riprende mercoledì, 20 giugno, alle ore 9,30.

(ore 13)

