

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CENTRALI DELLO
STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI AI FINI
DELLA PROGRAMMAZIONE**

(art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616)

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente MODICA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . .	Pag. 155, 156, 158 e <i>passim</i>	ARAGONA	Pag. 155
CALICE (PCI), senatore . . . . .	.167, 175	BOLINO	156
LAZZARI (Sin. Ind.), senatore	176	D'ALONZO	168
MANCINO (DC), senatore .164, 173, 179 e <i>passim</i>		DE FEO . . . . .	.168, 182
MEZZAPESA (DC), senatore . . . . .	.172, 173	DEL RIO	181
SPEZIA (DC), senatore . . . . .	.174, 178	GUERRA	160
		RICCIUTI . . . . .	.163, 165, 166 e <i>passim</i>
		TURCI . . . . .	.156, 158, 173 e <i>passim</i>

Intervengono per la Regione Abruzzo il Presidente della Giunta Ricciuti, il Presidente del Consiglio Bolino, il Vicepresidente del Consiglio D'Alonzo, i consiglieri Lanciaprima e Taralli; per la Regione Calabria il Presidente del Consiglio Aragona, i consiglieri Brunetti, Caratozzolo; per la Regione Campania il Presidente del Consiglio De Feo, il consigliere Del Rio; per la Regione Emilia-Romagna il Presidente della Giunta Turci, il Presidente del Consiglio Guerra.

I lavori hanno inizio alle ore 16,35.

Audizione dei rappresentanti delle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania e Emilia-Romagna

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato le Regioni e gli Enti locali ai fini della programmazione (articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Ascolteremo oggi i rappresentanti delle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna.

A R A G O N A . Se è possibile, dovendo rientrare immediatamente in Calabria, chiedo di parlare per primo.

La nostra Regione sta vivendo infatti una drammatica situazione, ed è appunto per questo motivo che sono assenti gli esponenti della Giunta: sia il Presidente che l'assessore sono stati impossibilitati a partire. Essi, per la verità avrebbero dovuto far pervenire le risposte al questionario inviato da codesta Commissione; risposte che non so se siano pervenute.

La Calabria non ha ancora un piano di sviluppo regionale ma ha un documento d'avvio per la programmazione e lo sviluppo economico della Regione. Ne ho portata una copia, che consegnerò alla Segreteria perchè resti agli atti della Commissione, anche ai fini della documentazione. Per quanto riguarda il resto, come regione del Mezzogiorno, anzi come regione tra le più depresse —

se non addirittura la più depressa — del Mezzogiorno, si lamenta l'esclusione delle Regioni dall'attività partecipata: le Regioni, infatti, non concorrono all'individuazione dell'indirizzo politico del Paese, nè hanno la possibilità di fornire alcun contributo alla determinazione delle scelte di carattere economico. La battaglia combattuta dai Consigli regionali per realizzare l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica numero 616 viene vanificata se le Regioni non possono partecipare direttamente all'individuazione delle linee programmatiche.

Nè la consultazione effettuata da codesta Commissione bicamerale per gli affari regionali può esaurire appieno il compito: manca una programmazione economica nazionale ed il Parlamento non esercita alcun controllo sulla delega affidata al Governo. È il Governo, infatti, che, attraverso il CIPE, determina gli indirizzi di sviluppo economico e gli investimenti nell'ambito delle varie aree del paese.

Tra l'altro, per quanto concerne la Calabria, anche le determinazioni del CIPE sono destinate, a distanza di tempo, a subire modifiche, quando addirittura non vengono del tutto disattese senza che il Parlamento e gli organi regionali ne siano informati.

È questa la sorte subita dal V Centro siderurgico, dal programma tessile e chimico assegnati alla Calabria.

Sin dal 1970 si è in attesa della realizzazione del cosiddetto « pacchetto Colombo »! Oggi si parla di soluzioni alternative, ma non se ne specifica l'entità ed il tipo.

Appunto per la mancanza di una programmazione economica nazionale è giusto che il Parlamento individui, con la partecipazione delle Regioni, un indirizzo programmatico, così come postula l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Tutto ciò eviterebbe quello che attualmente si verifica in Calabria: l'alternarsi di proposte, più o meno fantomatiche, frutto dell'iniziativa o della estemporaneità dei singoli ministri.

Peraltro, la mancata collegialità del Governo in carica non rivela soltanto una delle più gravi deficienze dell'organismo, ma rende impossibile un fruttuoso e costruttivo

dialogo tra organi regionali e vertice nazionale.

La Calabria sollecita una chiara risposta in riferimento al destino assegnatole: è auspicabile che il Parlamento sappia recepire quest'esigenza, anche in virtù di quell'impegno unitario che dovrebbe fare pervenire al conseguimento dell'unità sociale del Paese.

Non aggiungo altro. Mi limito a ricordare che la situazione è per noi veramente grave e drammatica e non solo sul piano occupazionale. La tensione sociale si scarica a livello regionale e non si ha neanche la possibilità di utilizzare tale tensione, tale opposizione, per rendere più incisiva l'azione stessa della Regione.

B O L I N O. Abbiamo preparato un documento sintetico, puntuale e concordato all'interno di tutti gli organi e di tutte le componenti della realtà istituzionale regionale, che illustrerò alla Commissione.

La prima osservazione che avanziamo riguarda il carattere puramente rituale e formale delle procedure di programmazione nei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali. Noi riteniamo infatti che le leggi-programma avvino in certo modo la politica di programmazione nazionale, ma dando luogo a norme e vincoli così rigidi e dettagliati da costituire causa principale e fondamentale del grave fenomeno dei residui passivi. Riteniamo inoltre che la Commissione interregionale abbia un ruolo di coordinamento generale della politica di sviluppo nel nostro Paese e che pertanto ne vada potenziata la rappresentatività ed operatività.

Le leggi di coordinamento della finanza pubblica hanno trovato puntuale riferimento nella programmazione regionale, perchè noi abbiamo adottato un programma pluriennale per il triennio 1979-81 e stiamo preparando il secondo documento di previsione programmatica per il triennio 1980-82. Non siamo in condizioni, invece, di valutare quale sia la reale incidenza delle direttive comunitarie nei tre settori dell'agricoltura, dei fondi di sviluppo e del fondo sociale per quanto riguarda la formazione dei programmi d'intervento, pur se il nostro bilancio, come quello di tutte le Regioni, fa assegnamen-

to sui contributi, sugli apporti finanziari della Comunità europea.

Diamo anche un quadro critico-analitico su determinate leggi di settore, in modo particolare la legge n. 183 e la legge n. 675.

Per concludere, noi abbiamo procedure di consultazione programmatrice per la formazione di documenti di comune interesse e di previsione; però, in sostanza, in senso strutturale, la Giunta si serve di un Ufficio del piano. Gli Enti locali non hanno, in senso reale, concorso fino ad oggi alla formazione di programmi di sviluppo regionale, nè hanno sufficiente autonomia per preparare programmi di intervento. Nell'ambito della pluralità di tali Enti riteniamo vadano rifunzionalizzate e rivalutate, almeno per noi, le comunità montane, che hanno perso il loro ruolo.

P R E S I D E N T E. Ascoltiamo ora l'esposizione del presidente della giunta regionale dell'Emilia-Romagna, Turci.

T U R C I. Noi lasceremo alla Commissione una nota scritta più puntuale in merito alle domande rivolteci: già l'altra volta, infatti, in cui dovemmo assentarci per la sciagura dell'ospedale di Parma, avevamo portato il materiale predisposto in relazione al piano di sviluppo regionale.

Passando al merito delle domande, ed unificandone anche alcuni aspetti, mi sembra che, per quanto riguarda i rapporti con la programmazione nazionale, evidentemente l'ostacolo di fondo è costituito dal mancato decollo di una programmazione nazionale, nel senso almeno ufficiale e complessivo del termine. Voglio ricordare che la nostra Regione, ma anche un gran numero di altre, ha compiuto uno sforzo molto impegnativo nella fase di preparazione dell'ipotesi di piano triennale. D'intesa con l'allora Ministro della programmazione per le Regioni senatore Morlino, demmo anche vita a gruppi di lavoro per l'unificazione metodologica del materiale, per il confronto di documenti, eccetera; però una constatazione cui giungemmo a conclusione di quello sforzo fu che non è possibile un reale rapporto di interlocutori con gli aspetti più specifici del pia-

no triennale. Il confronto che avemmo in sede di Commissione interregionale con i Ministeri dei lavori pubblici, dell'agricoltura e dei trasporti fu abbastanza formale, tanto che alla fine fu richiesto alle Regioni di indicare, in uno scritto lungo non più di due o tre cartelle, gli obiettivi di fondo delle specifiche programmazioni regionali. Anche questo è stato fatto, ma non lo si può certo ritenere un rapporto esauriente per la definizione di una politica nazionale di programmazione.

Per quanto riguarda le programmazioni settoriali ed alcune leggi di settore, le osservazioni che si possono fare sono di diverso tipo. Innanzitutto la difficoltà di una piena utilizzazione anche degli interessanti margini assunti da alcune di queste leggi di settore in assenza di un quadro di riferimento complessivo. In secondo luogo le diversità di procedura e di modalità di programmazione settoriale contenute nelle specifiche leggi. Complessivamente, però, queste leggi hanno evidenziato il rischio di determinare uno snaturamento dei rapporti fra Regioni e Stato e di provocare una profonda alterazione dei margini di autonomia regionale. Fra l'altro, poi, un aspetto che risulta evidente dall'esperienza compiuta attorno ad alcune leggi, come il piano decennale per l'edilizia o la legge quadrifoglio, è che i meccanismi di queste leggi, oltre a dover essere più semplificati, devono farsi anche carico della diversità di celerità di realizzazione delle diverse programmazioni regionali. Occorre cioè considerare che non sempre le Regioni possono giungere contestualmente e puntualmente alla realizzazione di determinati adempimenti previsti dalla legge nazionale, per cui è necessario fare in modo che non siano previste penalità in casi di questo genere, altrimenti ciò contribuirebbe a far naufragare gli intenti stessi della legge.

Devo ancora osservare che in generale queste leggi di settore presentano procedure troppo complicate, farraginose, che non possono essere applicate in modo uniforme a tutte le Regioni, il che ci porta alla conclusione che anche nelle leggi di settore è indispensabile rispettare un principio di legislazione-quadro e lasciare più spazio all'auto-

nomia di legislazione delle diverse Regioni. Ci sono Regioni che, per loro scelte, non intendono o non possono perseguire determinate strade. Esistono molti esempi del modo farraginoso in cui si deve applicare il piano per l'edilizia, ancora da definire, che finisce per rallentare tutti i tempi di attuazione di questa spesa. Un terreno ancora più di attualità è quello che si sta discutendo al Senato, la proposta cioè di decreto nazionale per il personale del servizio sanitario nazionale che finisce per dettare norme troppo dettagliate: al limite erano meno vincolanti le circolari ministeriali che venivano inviate ai medici provinciali.

Questi sono alcuni dei difetti, piuttosto robusti, della legge di programmazione regionale.

Circa il problema delle soluzioni istituzionali finora praticate nei rapporti con la Commissione interregionale, ho già ascoltato risposte date da altri colleghi in precedenti audizioni, con le quali concordo. Abbiamo da tempo rappresentato l'esigenza di una riqualificazione del ruolo della Commissione interregionale, proponendo che essa venga collocata presso la presidenza del Consiglio proprio come istanza di confronto analitico con la collegialità del Governo, proponendo inoltre che venga adeguatamente potenziata e che consenta alle Regioni di poter partecipare a questa pianificazione non in modo occasionale o dispersivo, come invece è avvenuto finora.

Approfitto dell'occasione per anticipare la risposta ad un'altra domanda contenuta nel questionario: noi abbiamo formulato una serie di osservazioni che attengono alla mancanza di adeguate strutture di segreteria, all'assoluta assenza di regolarità nei tempi di convocazione, all'eccessiva prevalenza degli aspetti finanziari, alla gestione in sostanza burocratica di questa Commissione, il che ha determinato anche lo svuotamento delle presenze politiche al suo interno, cosa che ci deve molto preoccupare: l'ultima riunione è stata rinviata per mancanza del numero legale, il che è un sintomo abbastanza significativo.

Ripeto quindi che abbiamo prospettato a più riprese l'esigenza di una riqualificazio-

ne del ruolo della Commissione interregionale. Devo dire che l'eco di questa richiesta si trovava nel testo della proposta Pandolfi, in quanto l'ultima parte proponeva appunto la dislocazione della Commissione interregionale presso la presidenza del Consiglio dei ministri. D'altronde, anche altre Regioni hanno già sottolineato questa indicazione, che condivido.

Devo poi ribadire — lo abbiamo già detto in occasione del primo incontro preparatorio con la presidenza di questa Commissione — che riteniamo si debba pervenire ad un ripensamento anche per quanto concerne i Regolamenti delle due Camere onde attribuire un ruolo più preciso al funzionamento della Commissione bicamerale per le Regioni, e ciò anche come filtro dell'attività legislativa del Parlamento che attiene alle competenze regionali.

Vorrei ricordare che non siamo neanche molto soddisfatti del modo in cui troppe volte si legifera nelle Commissioni in materia di competenza regionale. Infatti, anche dopo l'esperienza della legge n. 382 e della legge n. 616, spesso, lavorando su decreti del Governo, si sono approvate leggi e leggine che tornavano indietro abbondantemente rispetto a questo quadro.

P R E S I D E N T E . Può fare qualche esempio in merito?

T U R C I . Una cosa di cui mi parlavano molto i colleghi del settore è la legge sulla caccia, che uscì dopo la legge n. 616 con un cambiamento notevole; credo poi che al convegno di Napoli dei presidenti dei consigli regionali fu preparata in merito una documentazione molto ampia, che è stata anche stampata, è stato cioè compiuto uno studio molto accurato al quale rimando la vostra attenzione.

Voglio anche ricordare che i consigli regionali fanno funzionare, sulla base di un accordo operativo fra di loro, una sorta di osservatorio sulle attività di controllo delle leggi nazionali e su alcuni aspetti di incisione e penetrazione nelle competenze regionali.

Per quello che riguarda il coordinamento della finanza pubblica, ho già detto delle

leggi di settore, che sono anche, a modo loro, leggi di coordinamento della finanza pubblica. Più specificamente, però, per quello che concerne la nuova legge di contabilità dello Stato in vigore da due anni, anche se per alcuni aspetti ancora in fase di rodaggio, non si può negare che l'impianto sia molto più positivo dei meccanismi precedenti. Occorre tuttavia rilevare che fra l'impianto e la concreta attuazione realizzata nell'ultimo biennio nel primo anno non fu possibile applicare la fase preparatoria dell'accordo con le Regioni; il secondo, cioè quest'anno, abbiamo ricevuto, verso la metà di agosto, una nota della ragioneria dello Stato con un vero decreto politico-programmatico per il bilancio. Ci incontrammo perciò in sede di Commissione interregionale, subito dopo la costituzione del Governo Cossiga, alla presenza del Ministro del bilancio Andreatta; dopo di che non è più stato possibile incontrarci su questo tema nella sede sopra citata, mentre abbiamo avuto un incontro con la Commissione bilancio e tesoro del Senato. Direi quindi che, dal punto di vista dell'attuazione, non siamo all'altezza dell'impostazione dell'impianto previsto dal provvedimento legislativo.

Voglio poi aggiungere che queste leggi possono comunque costituire lo scheletro portante di una programmazione, che però deve essere definita per obiettivi, e che non può essere costituita solo da meccanismi di funzionamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria delle Regioni, devo rilevare che l'esperienza ci ha convinti che forse nel passato non ci siamo impegnati adeguatamente attorno a questo tema. Sta di fatto che nel corso di questi anni lo spazio delle risorse ad autonoma determinazione delle Regioni si è progressivamente ridotto. È stato recentemente edito un saggio del professor Barbaro dal quale emerge un dato numerico preciso che dimostra come siamo di fronte ad una percentuale bassissima, all'interno delle risorse che passano dai canali regionali, fra risorse ad autonoma determinazione delle Regioni — articoli 8 e 9 della legge n. 281 — e risorse vincolate. Riteniamo che si debba giungere ad un potenziamento degli articoli

8 e 9, ed a questo proposito voglio ricordare che alla fine dell'anno prossimo scade tutto il sistema portante della finanza regionale. Noi, ad esempio, stiamo discutendo adesso se preparare anche la trancia 1982 in relazione al nostro piano triennale, che è tutta via una trancia preparata al buio, sull'estrapolazione dei dati degli anni precedenti. Riteniamo che, nell'ambito del dibattito che si è aperto sulla riforma dell'autonomia della finanza locale, si debba riflettere anche sulla riforma della finanza regionale, e che uno spazio di autonomia in positivo vada ripensato anche per le politiche regionali. Certo, occorre poi un equilibrio fra spazio di autodeterminazione finanziaria delle Regioni e grandi fondi nazionali, ma non c'è dubbio che oggi questo equilibrio non esiste più, perchè è completamente schiacciato dalle determinazioni vincolate in sede nazionale.

Non ritengo di dover rispondere alla domanda numero 7, che mi sembra più specificamente rivolta agli enti locali.

Circa la domanda numero 8 sulle forme procedurali vigenti, mi sembra di aver già detto da un lato della loro inefficienza, e dall'altro anche dell'aspetto burocratico e non sostanziale che si è manifestato da parte loro.

Sull'attività delle Regioni in rapporto ai regolamenti comunitari ed ai relativi fondi, possiamo affermare di essere una delle Regioni che si è particolarmente impegnata nel rapporto con la Comunità economica europea, soprattutto nel settore agricolo. La nostra Regione ha presentato regolarmente i piani Feoga, ed abbiamo anche realizzato una notevole serie di investimenti. Ci stiamo inoltre sforzando di intraprendere rapporti più stretti con i due istituti finanziari europei, la BEI e il fondo di ristabilimento europeo. Tali istituti, infatti, hanno operato fino ad oggi nella nostra Regione attraverso canali di intermediazione privati che giocano più a favore di gruppi di interesse determinati che non secondo la programmazione. In tale quadro, proprio in questi giorni abbiamo in corso una trattativa a Parigi con il Fondo di ristabilimento europeo, dal quale abbiamo già ottenuto finanziamenti per l'edilizia rurale. Per quanto riguarda la BEI

siamo in trattative per il finanziamento di grandi opere idro-igieniche.

Per quanto riguarda le direttive e i regolamenti della Comunità economica europea, abbiamo avanzato, con le altre Regioni, la richiesta di poter affiancare in modo attivo il Governo nell'elaborazione delle direttive comunitarie. Attualmente, infatti, alcune di tali direttive sono praticamente inapplicabili, e questa è la ragione dei fondi residui dello Stato, delle Regioni e della Commissione esecutiva della CEE.

Per quanto riguarda il programma regionale di sviluppo, mi limito a ricordare che la nostra Regione ne ha già depositata una copia presso questa Commissione, in occasione del nostro precedente incontro. Tale piano comprende un quadro di riferimento complessivo nel quale si dà un giudizio sullo stato del rapporto tra sviluppo regionale e sviluppo nazionale; si ipotizzano le grandi linee di sviluppo dei prossimi anni; si presenta il piano poliennale degli interventi regionali, in rapporto anche alle risorse dello Stato, degli enti locali e dei privati nei settori presi in considerazione.

Per quanto riguarda il rapporto tra la nostra programmazione e la situazione della programmazione a carattere nazionale, ci siamo sforzati — in assenza di un preciso quadro di riferimento nazionale — di orientarci sugli indicatori fondamentali, per ogni problema di programmazione nazionale, e cioè Mezzogiorno, squilibrio del Paese, e così via. Partendo da questo punto di vista abbiamo individuato come nostro obiettivo di fondo non un allargamento della fase produttiva nella nostra Regione — che comporterebbe migrazioni interne ed altri fenomeni negativi —, ma una riqualificazione della spesa, con uno sforzo tra le società regionali di sviluppo teso ad indirizzare nel Mezzogiorno gli investimenti delle piccole e medie imprese emiliane, e, in genere, del Nord. A tal proposito si è costituito un gruppo di lavoro di tutte le società regionali di sviluppo per il coordinamento dei rapporti con le società di sviluppo delle regioni meridionali. La Confindustria dell'Emilia Romagna, in tale contesto, or non è molto ha presentato uno studio — di cui i giornali na-

zionali hanno dato ampia eco — sui progetti di localizzazione nel Mezzogiorno di industrie della nostra Regione.

Da parte nostra, nella fase di maggiore dinamismo di alcune leggi di settore, come quella « quadrifoglio », abbiamo compiuto lo sforzo di verificare alcune scelte settoriali (zootecnia ed altri) in un rapporto di sviluppo di tali comparti nel Mezzogiorno.

Quanto al concorso degli enti locali, fin dal 1977 esiste un comitato d'intesa che punta a realizzare un coordinamento degli investimenti anche attraverso una differenziazione di ruoli per comparti. Lo sforzo compiuto è stato, per un verso, nella prima fase, relativo al contenimento e alla qualificazione della spesa corrente e, in seguito, relativo al coordinamento degli investimenti. Nel materiale da noi depositato, si evidenzia appunto come siamo riusciti ad ottenere una sorta di divisione di compiti tra Stato, Regioni ed enti locali, di modo che in alcuni comparti dovessero intervenire Stato e Regioni, in altri Regioni ed enti locali e in altri ancora solo gli enti locali. Noi riteniamo che nella riforma della finanza degli enti locali possano e debbano esser inseriti proprio tali meccanismi. In particolare siamo riusciti ad addivenire ad un buon accordo con gli enti locali per quanto riguarda i servizi la viabilità. Non altrettanto si può dire per quanto riguarda la spesa pubblica dello Stato e delle grandi aziende nazionali, come ANAS e Ferrovie dello Stato, anche se qualche progresso si è registrato nel campo della politica ferroviaria e della viabilità, rispettivamente con le Ferrovie dello Stato per quanto riguarda il piano ferroviario nazionale, e con l'Anas per il piano triennale di investimenti.

Un settore, invece, nel quale non siamo ancora riusciti a realizzare con il Governo un accordo soddisfacente neanche sulle questioni più rilevanti, è quello della difesa del suolo.

Per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni e gli uffici periferici dello Stato, possiamo dire che essi sono, nelle diverse occasioni, più o meno collaborativi, ma che si nota la completa mancanza di capacità di coordinamento di tali uffici da parte del Commissario del Governo.

Per ciò che concerne il problema delle strutture del Consiglio e della Giunta relative alla programmazione, posso dire che la nostra Regione, nel momento in cui è stato deciso di intensificare gli sforzi relativi alla programmazione, ha dato vita ad un'apposita commissione consiliare permanente per la programmazione regionale e gli affari istituzionali.

G U E R R A. Sono grato a questa Commissione per tale convocazione, che credo non rappresenti una consultazione formale, ma l'inizio di un rapporto sistematico tra assemblee elettive.

Il presidente Turci ha parlato ora a nome dell'esecutivo; io parlerò a nome dell'assemblea. Affronterò così una problematica istituzionale, soffermandomi essenzialmente su quattro punti.

Il primo riguarda il giudizio che la nostra assemblea dà sull'articolo 11 della legge numero 616, che voleva costituire un rilancio della programmazione. L'articolo 11, infatti, è una chiara manifestazione di volontà, un tentativo serio di fare della programmazione, un modo razionale di far politica alla soglia degli anni ottanta. Mi sembra, però, che sia stato un errore da parte delle forze politiche, aver ritenuto che il meccanismo sarebbe stato accettato come fatto neutrale, avulso dal clima politico che l'ha prodotto. La validità di un equilibrio istituzionale quale quello determinato dall'articolo 11 si rivela se esso sa mantenere il proprio assetto anche in condizioni politiche mutate. Sono perciò molto grato alla Commissione, che affronta con le Regioni tale problema, ormai inderogabile, al di là della temperie politica.

In merito al problema dell'attuazione reale dell'articolo 11, allora, dobbiamo intanto constatare che non esiste unitarietà di comportamenti, di consultazioni e di elaborazione in merito alla programmazione, sia sul piano nazionale che su quello regionale. Vi è perciò la necessità almeno di armonizzare le scadenze nazionali e regionali per l'elaborazione degli atti della programmazione. Ha affermato il presidente Turci — e sono d'accordo con lui — che la settorializzazione degli atti di programmazione, giuridicamente

irrilevante, non può tuttavia essere accettata. Purtroppo, dopo l'articolo 11, in campo nazionale si è affermata proprio una settorializzazione degli atti di programmazione. Di qui deriva l'inevitabile carenza di una visione generale dei problemi e la creazione, di fatto, di un asse ministero del settore-assessorato regionale del settore, che taglia fuori le assemblee elettive, nonché i Governi nella loro collegialità. Di qui l'opportunità che la Commissione interregionale sieda presso la Presidenza del Consiglio e che il Parlamento, attraverso la Commissione interparlamentare, assicuri un diverso tipo di rapporto, in concomitanza con un maggiore coordinamento degli enti locali che vinca i campanilismi.

Per i consigli regionali la programmazione è un problema fondamentale, in relazione al concreto funzionamento quotidiano. Dal 1978 esiste in Emilia Romagna una Commissione permanente consiliare per la programmazione, che si occupa, sia di programmazione che degli affari istituzionali, assicurando il concorso del Consiglio, della Giunta e degli Enti locali, in modo da far coincidere il massimo di potere formale con il massimo di rappresentatività.

Ecco perchè la programmazione, da noi, formalmente è passata da problema unicamente di governo a problema di consiglio. Inoltre, — e questo è il terzo fine — oltre al generico discorso della politica programmatica, al quale avevamo accennato nel 1977, per impegnare l'assemblea a programmare l'uso delle risorse e eventualmente la ripartizione dei fondi attinenti servizi e infrastrutture.

Debbo dire, come presidente del consiglio, che i lavori della Commissione programmazione sono stati soddisfacenti. Notiamo, però, delle carenze. I progetti di legge nazionali, ad esempio, che sono venuti avanti sull'ente intermedio e sulle funzioni dei comuni, hanno contribuito — non dico hanno determinato, perchè ci assumiamo le nostre responsabilità — a mettere in crisi il comprensorio. È chiaro che l'ipotesi dell'ente intermedio, diverso dai comprensori, che noi avevamo fatto sia pure come strumenti ed organi della regione, poneva il legislatore re-

gionale ed il governo regionale nella perplessità di usare quegli strumenti quando se ne prospettava un altro a breve distanza.

Sempre i progetti di legge nazionale su questo tema, non giunti a termine, hanno contribuito a rallentare — non dico determinato, perchè anche noi ci assumiamo le nostre responsabilità — il processo di decentramento amministrativo, perchè è chiaro che di fronte al problema della delega c'erano due domande cui eravamo incerti se rispondere: 1) che cosa delegare quando fino alla legge n. 616 non avevamo la certezza delle funzioni delle materie di competenza legislativa regionale; 2) a chi delegare, quanto tutto era fluttuante a livello istituzionale, con la conseguenza magari di una prevalenza delle funzioni amministrative delle regioni su quelle legislative e programmatiche.

Terza conseguenza è la tentazione all'appiattimento del potere, alla dispersione settoriale delle decisioni, all'affievolimento della capacità delle forze politiche ad affrontare grandi temi. Ossia, come c'è stato il rilancio del privato, c'è stato il risucchio in campo programmatico del « particolare » in tutta la tematica nazionale.

Quarta conseguenza, infine: pesa sulla politica di programmazione, come cultura e come costume, prima che come scelta, la sua identificazione come prodotto di un determinato sistema di alleanze politiche. Finchè come forze politiche non ci saremo liberati di questa convinzione e di questo sospetto la politica di programmazione difficilmente potrà andare avanti.

Strumenti formali di programmazione in Emilia-Romagna — come ha ricordato il presidente Turci —, per quanto riguarda le linee fondamentali di programmazione, sono stati il quadro di riferimento approvato il 28 luglio del 1978, anche se approvato con mozione, e, pure con mozione, il piano poliennale di interventi 1979-81, approvato l'8 marzo del 1979.

Direi che tutti i consigli regionali, non solo il nostro, non hanno ancora compiutamente individuato le nuove strutture formali, per una efficace programmazione come processo decisionale. Tutto sommato, gli atti della programmazione regionale, a mio avviso — e

mi sembra di interpretare il pensiero di tutte le forze politiche di maggioranza e di minoranza — sono un documento politicamente impegnativo, ma purtroppo, per carenze nazionali, per carenze della situazione (le previsioni di bilancio pluriennale sono significative) abbiamo bisogno di un maggiore respiro nazionale, da una parte, e, dall'altra, di una situazione meno drammatica di quella nella quale ci troviamo.

Terzo punto: rapporti Regione-Governo-Parlamento.

E qui spunto un'arma che ci trova tutti concordi.

La regione ha due organi: uno esecutivo, rappresentato dalla giunta e dal presidente della regione, ed uno legislativo, rappresentato dal consiglio. Quindi, i rapporti sul piano nazionale sono duplici: con il Governo e con il Parlamento. A me sembra di poter dire, anche a nome degli altri presidenti del consiglio, che esiste una estrema confusione nei rapporti tra questi vari organi. La linea di consultazione e decisione è una linea che finora si è snodata dal ministro all'assessore regionale; o si è fermata all'assessore regionale o, come in Emilia-Romagna, non in modo sempre chiaro, in modo possibilista, e giunta fino alla Commissione di programmazione.

Finora, il vero rapporto regione-Governo-Parlamento, quando si faceva richiesta di chiarimenti sulle leggi regionali, ponendo osservazioni che anticipavano i tempi legislativi nazionali, è stato mediato in modo indiretto — non solo per la nostra Regione — dai partiti, dai gruppi parlamentari, dal Governo. È chiaro che questo rapporto mediato ha risentito di una carenza fondamentale di leggi-quadro, per cui abbiamo l'incertezza dello stesso diritto in campo legislativo.

La necessità di istituzionalizzare i rapporti è sentita, anche se, al recente Convegno di Milano, il ministro Giannini ha detto che più che istituzionalizzare conta il « di fatto ». Credo, però, che anche la parte formale debba avere la sua forza. È necessaria l'istituzione di un rapporto corretto tra governo regionale e governo nazionale, ossia tra i due esecutivi. Non può essere tenuto il commissario di governo, anche perchè la validità

del commissario di governo sarebbe pienamente tale soltanto se fosse espressione della presidenza del consiglio o del ministero dell'interno. Ma la validità del rapporto giunta-governo nazionale deve avvenire presso la Presidenza del consiglio. La Commissione interregionale, che non a caso comprende gli esecutivi, deve colloquiare direttamente con la Presidenza del consiglio. Diverso, invece, è il rapporto di due assemblee elettive: consiglio regionale-Parlamento. Rapporto che non può non avvenire se non tramite la Commissione interparlamentare per le regioni, che dovrebbe essere consultata in modo obbligatorio, ovviamente non vincolante, sulle leggi-quadro nelle materie del 117 per le leggi di interventi che interessano, comunque, le regioni; per le leggi di applicazione dei regolamenti CEE, anche se dubito che ci vogliano delle leggi nazionali per applicare i regolamenti CEE; per le leggi di iniziativa regionale; per il ricorso al Parlamento sul merito delle leggi regionali.

C'è, poi, un problema, cui ha accennato il presidente Turci, di un rapporto tra regioni e CEE. Anche qui il rapporto è duplice: di governo e di assemblea. C'è, quindi, il rapporto tra governi regionali e la Commissione unica; c'è il rapporto tra assemblee regionali e Parlamento europeo. Quel Comitato delle regioni, di cui abbiamo eletto i rappresentanti circa un anno fa, dovrebbe essere strumento di consultazione obbligatori non vincolante del Parlamento europeo.

Ultimo punto: rapporti tra regioni o autonomie locali.

È difficile, in qualunque regione, attivare un dialogo tra la regione e le autonomie locali direttamente, ossia dentro le istituzioni. Noi abbiamo, così, creato uno strumento non istituzionale — altre regioni ci stanno arrivando ora — qual è il Comitato d'intesa, che faceva unicamente capo alla giunta ed era composto da rappresentanti della regione, dell'ANCI, dell'URPE e dell'UNCEM. I rappresentanti prima erano designati dai partiti dei gruppi consiliari, ora, invece, da circa un anno, sono designati direttamente dal consiglio regionale.

Ma il Comitato d'intesa, in qualunque modo lo consideriamo, è più un organo di orien-

tamento politico e, anche se la partecipazione diretta è stata, in molti casi, molto attiva, il suo è sempre un dialogo mediato fra la regione e le autonomie locali.

Obbiettivamente, come ha detto il presidente Turci, alcuni obbiettivi sono stati raggiunti: un certo contenimento delle spese correnti nei bilanci degli enti locali; il tentativo di fare scaturire nei comuni, specialmente grandi e medi, la tendenza a servirsi di strumenti pluriennali di programmazione dei propri interventi che dovrebbero trovare coordinamento con gli interventi regionali.

È in corso di redazione il piano territoriale regionale, sintesi di quattro progetti speciali, ora all'esame della Commissione per la programmazione. A voi, rappresentanti del Parlamento, dico che ci potremo muovere ai limiti delle nostre forze, anche se siamo al limite di questa legislatura, ma abbiamo però la necessità indilazionabile per tutte le regioni che finisca il caos della sommativa degli enti antichi e nuovi, di derivazione statale o regionale o spontaneista, dei comuni, delle province, dei comprensori, dei consorzi socio-sanitari, delle comunità montane, dei distretti scolastici. È estremamente necessario — qualche parlamentare ha ipotizzato che possa avvenire entro febbraio — il varo della legge di assetto dei poteri locali. Se mi è lecito di interpretare l'esigenza che abbiamo a tutti i livelli istituzionali, vi è una invocazione, che parte proprio da tutti i livelli istituzionali, alle forze politiche nazionali affinché sulla legge di riassetto dei poteri locali sappiano trovare delle convergenze al più presto perchè, in questo modo, è ormai prossima la paralisi istituzionale del nostro paese. E questa paralisi è ancora più terribile perchè concomitante ad un'altra crisi, sulla quale vi abbuono tutte le mie considerazioni.

P R E S I D E N T E . Sono intervenuti, nel frattempo, i rappresentanti delle Regioni Abruzzo e Campania. Saluto questi rappresentanti e do la parola al presidente della Giunta regionale abruzzese, Ricciuti.

R I C C I U T I . Il documento predisposto dalla Regione per questo incontro con

la Commissione parlamentare per le questioni regionali è stato concordato con la quasi totalità delle forze politiche presenti nel Consiglio regionale. Mi limiterò, con questo breve intervento, a riepilogare i contenuti più significativi.

Va premesso in primo luogo che non sempre è possibile un raccordo tra programmazione nazionale e programmazione regionale, soprattutto per la mancanza di un disegno di programmazione nazionale congiuntamente articolato. A livello regionale, in Abruzzo, si dispone di un insieme di scelte programmatiche sufficientemente definite ed articolate: un programma regionale di sviluppo per il triennio 1978-80, e due successivi aggiornamenti, per il 1979-81, e per il 1980-82 (quest'ultimo approvato dalla Giunta e sottoposto all'esame del Consiglio regionale, insieme al bilancio programmatico triennale).

La Regione inoltre ha in fase di elaborazione tre progetti territoriali di sviluppo per aree che hanno problemi particolari (Valle del Sangro, Vomano e Parco nazionale di Abruzzo), progetti che rappresentano aspetti attuativi del programma regionale.

In proposito va rilevato che quando il Governo centrale si accinge a dar corso a procedure di tipo programmatico, generalmente consulta le Regioni nella fase preliminare e poi consegna documenti praticamente definitivi molto voluminosi, richiedendo alle stesse apporti e/o consensi entro tempi solitamente molto ristretti.

La Regione non può certo esprimere un giudizio ponderato che coinvolga anche le forze politiche che non partecipano al governo regionale, anche perchè si ha sempre l'impressione di essere messi davanti a proposte non modificabili.

Per un più adeguato e funzionale raccordo programmatico ritengo che la Commissione interregionale non costituisca la sede idonea per un contatto il più adeguato possibile tra Regioni e Governo. Ritengo necessaria una sede unica di incontri, a livello interministeriale, che noi individuiamo nella Presidenza del Consiglio, per tutte le decisioni programmatiche, mentre è necessario instaurare rapporti continui tra assessori e

Ministeri per tutti gli aspetti connessi alla gestione delle scelte programmatiche.

Ritengo inoltre che sia necessario sancire il principio, anche per l'aspetto procedurale, che ogni intervento del Governo centrale deve assumere come vincolanti le scelte contenute nei programmi regionali, quando le stesse non siano in contrasto con le leggi nazionali, per evitare la perdita di credibilità della programmazione regionale.

Desidero portare un esempio recente: i trasporti. Abbiamo tentato di stabilire un contatto con il Governo in merito al piano dei trasporti per ferrovia. Questa mattina, in risposta ad una richiesta di incontro indirizzata al Ministro dei trasporti dalla Giunta regionale, il Vice Capo di Gabinetto del ministro, ha scritto a me personalmente, dicendo che « la prefata » era molto impegnata e che quindi non poteva concedere neanche un colloquio. L'episodio è sintomatico per chiarire le difficoltà che si incontrano nei rapporti tra Regioni e singoli Ministeri.

La situazione potrebbe senz'altro migliorare se si disponesse di una chiara procedura che portasse al recepimento, in tutte le sedi ministeriali, delle scelte programmatiche regionali, a seguito di confronto dialettico. Dovrebbe conseguire il significato vincolante, nell'ambito delle leggi statali, delle indicazioni programmatiche regionali — e delle relative priorità — anche per i finanziamenti statali, i quali dovrebbero essere canalizzati sulle nostre scelte di programmazione, senza arrivare ad ipotizzare un tipo di programmazione per delega, che non è certo quella che possiamo auspicare.

Per quanto riguarda i rapporti con la politica comunitaria e con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, il discorso è identico, con una aggravante per la politica comunitaria: per le regioni meridionali, cioè, esiste l'impossibilità di concorrere alla scelta dei progetti finalizzati alla programmazione regionale ai quali venga poi il concorso aggiuntivo CEE; gli apporti della Comunità vengono infatti definiti direttamente dal Ministero degli esteri e dalla Cassa del Mezzogiorno ed il relativo finanziamento viene ad essere sostitutivo dell'intervento straordinario (o comunque si aggiunge a quel bilancio per finanziare i progetti speciali), sen-

za che si avverta una qualche incidenza della politica comunitaria sui progetti regionali di sviluppo.

Vi è stata una legge recente, che ha riformato il Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno stabilendo che i Presidenti delle Regioni, per quanto riguarda gli affari relativi alle singole regioni, debbono essere chiamati a concorrere alle decisioni del Consiglio di amministrazione. Tale concorso non è mai avvenuto, così come fino ad oggi non si è rinnovato il Comitato delle Regioni meridionali formato dai nuovi membri (che la nostra Regione Abruzzo ha già designato), per cui continua a funzionare un Comitato delle Regioni eletto ai sensi della originaria legge n. 183 dall'inizio, che esclude forze politiche che pur potrebbero portare un loro contributo al dibattito.

Va rilevato che anche per l'intervento straordinario la programmazione, attuata attraverso proposte tecniche della Cassa per il Mezzogiorno non sempre risponde alle scelte che le Regioni hanno effettuato. Noi abbiamo lamentato tale situazione più volte, nelle sedi opportune, ma non si riesce ad ottenere un coordinamento adeguato, nè, soprattutto, il rispetto delle scelte della programmazione regionale.

Per quanto riguarda gli altri problemi, gli stessi sono stati puntualmente trattati nel documento presentato, soprattutto per far conoscere alla Commissione interparlamentare lo stato di avanzamento del processo di programmazione avviato in Abruzzo, e dei piani territoriali e settoriali che abbiamo già iniziato a realizzare, ci appelliamo soprattutto alla Commissione.

Va comunque richiamata l'esigenza di un coordinamento sostanziale tra scelte nazionali e programmazione regionale, garantendo che gli interventi che lo Stato dovrebbe sostenere sul territorio (tramite l'ANAS, ad esempio, e per tutti gli altri interventi previsti con la legge finanziaria) non avvengano senza che la Regione possa incanalarli nella programmazione regionale, con l'unica eccezione rappresentata da finanziamenti previsti per le opere igieniche.

M A N C I N O . Chi provvede oggi alle opere igieniche?

R I C C I U T I. Per gli interventi relativi alle opere igieniche finanziate con la recente legge finanziaria si provvede attraverso il Provveditorato alle opere pubbliche ed i Comuni interessati. Anche per questi interventi è stato chiesto alle Regioni un parere (che abbiamo dato); anche per questi interventi si è trattato di un parere molto richiesto entro un termine assai breve, con le conseguenze che le scelte regionali, in sede ministeriale, sono state spesso stravolte.

Noi non affermiamo solo che i rapporti tra le Regioni e lo Stato non sono tra i più felici: diciamo anche che non sempre riusciamo ad ottenere anche un buon rapporto con gli enti locali. Ci siamo sforzati per costituire quella Commissione di cui hanno parlato i colleghi dell'Emilia-Romagna, ma nella nostra regione non riusciamo ancora a farla funzionare. Debbo dire però che quello che ci sembra un tantino azzardato è la riscoperta del comunalismo a livello nazionale, specialmente quando tale riscoperta tende a « saltare » la Regione, disattendendo così le scelte programmatiche regionali, definite anche col concorso degli enti locali.

È vero che le Regioni hanno accumulato notevoli residui passivi, ma va anche rilevato che una parte considerevole dei residui passivi dipende anche dalle leggi finalizzate (estremamente precise fino al dettaglio) emanate a livello nazionale e che non consentono alle Regioni di canalizzare la spesa secondo le scelte programmatiche, e quindi anche di realizzare gli interventi con la necessaria tempestività.

Va ricordato anche che quando si attribuiscono alle Regioni compiti che prevedono una spesa corrente in aumento, si dovrebbero dare, alle stesse insieme alle funzioni, i mezzi necessari, anche per recuperare un pieno rapporto di collaborazione con gli Enti locali interessati. In Abruzzo comunque, manteniamo continui rapporti istituzionali con gli enti locali a livello di Commissioni consiliari: i Comuni vengono costantemente chiamati ad un rapporto che però, per ora, non è del tutto soddisfacente, come quello che riusciamo ad avere con le associazioni UPI, UNCEM ed ANCI. In questo quadro,

in Abruzzo stiamo dando alle Comunità montane un grosso respiro, avendo già approvato una legge-quadro e leggi settoriali di delega che affidano ampi spazi di gestione alle Comunità montane ed alle associazioni di comuni per i territori non montani. Abbiamo inoltre stabilito che, al di là del comprensorio, le unità di programmazione, di gestione e di attuazione dei programmi territorializzati fossero le unità sanitarie locali, che dovrebbero essere quanto prima definite dal Consiglio regionale, avendo la Giunta formulato le sue proposte.

In Abruzzo, con la legge-quadro di delega già approvata, e con i successivi approcci che stiamo facendo anche per l'attribuzione del personale, riusciremo a delegare tutta la materia amministrativa ai comuni, singoli o associati. Questo obiettivo però potrà in avvenire risultare più realistico se si potrà ristabilire un rapporto diverso e di maggiore fiducia tra Regione e Comuni anche tenendo conto del fatto che questi ultimi, da quando abbiamo le competenze regionali, non beneficiano di finanziamenti inadeguati rispetto alle necessità. Delegando le province per l'approvazione dei piani regolatori comunali (così come è previsto con la legge di delega approvata), e delegando poi i piani attuativi direttamente ai Comuni che redigono i piani regolatori, prevediamo uno snellimento delle procedure per i territori comunali che dovrebbe sbloccare l'attuale situazione di stallo.

Queste erano le cose che io volevo lumeggiare. Il documento predisposto è già stato consegnato; se poi i miei colleghi vorranno ampliare quanto ho detto ne sarò ben lieto.

La Regione Abruzzo ha già espresso il proprio parere relativo al piano agricolo-alimentare con un documento approvato dal Consiglio regionale, che ha affidato all'Assessore designato i relativi compiti di attuazione, anche se non riteniamo di avere agito in modo perfetto, nè che le nostre speranze si siano realizzate con il piano agricolo-alimentare. Ci sono enormi ritardi e non riusciamo a coordinare, se non come previsione, la spesa dei fondi di quel piano, ad esempi per il progetto di ricerca delle acque. Infatti, i progetti speciali della Cassa per il

Mezzogiorno si limitano all'irrigazione primaria e rimarrebbero fuori, se non intervenisse la Comunità europea, l'irrigazione secondaria e le reti di irrigazione ambientale, col rischio che le opere che stiamo portando avanti con l'intervento della Cassa potrebbero non essere utilizzate in quanto prive di canalizzazioni interne all'azienda.

PRESIDENTE. Voi avete, dunque, votato un documento in Consiglio dando mandato all'Assessore all'agricoltura, che è il vostro rappresentante presso il CIPAR.

RICCIUTI. Ma prima che venisse adottata l'intesa. Dopo la realizzazione dell'intesa l'assessore non ha più riferito al Consiglio regionale.

PRESIDENTE. Ma l'intesa corrisponde al documento?

RICCIUTI. Sì, anzi devo dire che ci ha dato anche delle soddisfazioni per quanto riguarda le quantità. Ora dipenderà da come l'attuemo.

Per quanto riguarda, invece, i rapporti tra l'intervento straordinario e la programmazione, va ricordato che la Regione Abruzzo ha approvato il piano triennale (nel quale sono ricomprese le proposte regionali per l'intervento straordinario) che ha stabilito con una mozione allegata, la necessità di riordinare la legislazione regionale con leggi di programma per i settori fondamentali di intervento che devono determinare le modalità di spesa, le scelte settoriali coordinate con la programmazione regionale, ed ha inoltre stabilito che l'Abruzzo ha fini prioritari di riequilibrio territoriale e settoriale, di difesa delle risorse, di piena occupazione. Per tale riequilibrio abbiamo stabilito che l'agricoltura è il settore da incentivare maggiormente e vi abbiamo destinato il 45 per cento del bilancio regionale.

In questo quadro stiamo operando, ed alcune leggi settoriali di programma sono già state approvate, mentre altre sono in corso di approvazione. È stata approvata intanto la legge-quadro di delega, e stiamo operando per dare attuazione alla stessa trasferendone

i principi nelle leggi settoriali di programma. Abbiamo poi previsto che le entità territoriali intermedie attraverso le quali si dovrà articolare la programmazione regionale saranno le Unità sanitarie locali.

A parte i progetti programmatici per la energia e la difesa delle coste (in corso di elaborazione), abbiamo già avviato tre progetti regionali di sviluppo del territorio (già ricordati) che saranno gestiti in fase di attuazione direttamente dagli enti locali interessati ed abbiamo individuato le tre aree per realizzare il riequilibrio regionale. Dopo la fase di scelta degli obiettivi, in sede regionale, sono stati indicati a larghe linee — tutti i progetti attuativi verranno realizzati insieme agli enti locali, naturalmente con la partecipazione consultiva delle forze sindacali e sociali.

Per perseguire l'obiettivo del riequilibrio assunto col processo di programmazione regionale, abbiamo dovuto vincolare parte delle risorse del bilancio regionale da destinare all'attuazione dei progetti territoriali di sviluppo: leggi di programma più l'aggiunta delle leggi regionali da spendere se si tratta di un progetto che interessa la zona del Sangro dove c'è in corso un insediamento FIAT e non volevamo ci fosse un effetto « frana » per il territorio e la popolazione; vi è, poi, il piano per il Parco nazionale d'Abruzzo all'interno del quale i naturalisti dicono che tra venti-venticinque anni non vi sarà più popolazione; il terzo progetto territoriale riguarda la Vallata del Vomano, nella quale un'autostrada che toglie dall'isolamento la Regione si è arrestata alla fine del traforo, privando del lavoro 2.000 operai che vanno ad aggiungersi ai disoccupati già esistenti, da cui la necessità di assorbire questa manodopera.

Fino alla fase attuale l'intero processo di programmazione avviato in Abruzzo non si è avvalso di una attiva partecipazione degli enti locali, e gli obiettivi sono stati per lo più definiti in sede regionale. Attualmente stiamo recuperando la partecipazione degli enti locali per l'attuazione delle scelte programmatiche. Gli enti locali saranno gli unici destinatari delle risorse in quanto la Regione Abruzzo, con la legge di delega, già ap-

provata, intende liberarsi delle prerogative amministrative, conservandosi quelle legislative, di programmazione e di coordinamento; contiamo di perfezionare l'intero meccanismo entro la fine dell'attuale legislatura regionale.

Non appena saranno approvate le delimitazioni territoriali delle Unità sanitarie locali, daremo il via per la costruzione dei consorzi di Comuni non montani dando loro l'intera gestione di valle.

Per quanto riguarda infine la Cassa per il Mezzogiorno, non sono completamente convinto che le Regioni siano in grado di assumersi i compiti che la Cassa ha attualmente.

PRESIDENTE. C'è anche l'ipotesi che la Cassa diventi un'agenzia di servizi.

RICCIUTI. Sono d'accordo che per lo sviluppo del Mezzogiorno sono necessarie risorse aggiuntive sia come previsione finanziaria sia come strumenti tecnici. Esse, però, devono rimanere strumenti tecnici e non organi di scelte programmatiche, come attualmente si verifica, almeno in parte, con la Cassa per il Mezzogiorno. Quando le Regioni dispongono di un disegno programmatico e di un connesso bilancio pluriennale, ritengo che tutte le risorse provenienti dalla Comunità europea e da interventi straordinari con fondi statali devono destinarsi ad interventi previsti nelle scelte programmatiche regionali. La Cassa per il Mezzogiorno deve svolgere una attività tecnica senza autonomia di scelte, correggendo la situazione attuale, con la quale non si rispetta neanche la legge dello Stato che prevede la partecipazione dei Presidenti delle Regioni al Consiglio di amministrazione della Cassa: è un metodo, questo, che non condividiamo.

Per quanto riguarda la incentivazione industriale, il problema è più grave e complesso perchè il medio credito ISVEIMER arriva a selezionare in pratica il credito industriale in base a schemi di convenienza e di maggiore garanzia finanziando solo sulla base di tali principi.

In questo modo le piccole e medie industrie, che in Abruzzo significano molto, sono in crisi perchè non riescono agevolmente

ad acquisire le incentivazioni finanziarie previste dalle leggi vigenti.

CALICE. Vi è un saggio, diffuso nel Mezzogiorno, secondo cui la zona di più intenso sviluppo della media industria è in Abruzzo. Lei, invece, dice una cosa diversa.

RICCIUTI. In effetti, noi non abbiamo cattedrali nel deserto, ma un modesto sviluppo industriale che meriterebbe di essere sostenuto. Certamente, non siamo titolari del sottosviluppo industriale, ma è il caso di rilevare che le pratiche vengono selezionate dall'ISVEIMER che finanzia solo ciò che ritiene opportuno. Noi perciò abbiamo chiesto un medio credito regionale, attualmente fermo al Ministero del tesoro e al Comitato credito, fissando anche un tetto di intervento al di sotto del miliardo per ogni pratica. Ottenendo ciò che abbiamo chiesto, riteniamo di poter aiutare molto di più la nostra industria; ma questo ripeto, non ci viene concesso.

Ritengo quindi per l'intervento straordinario siano da rivedere sia la funzionalità e l'autonomia di programmazione della casa, che il medio credito meridionale per lo sviluppo dell'industrializzazione.

Per quanto riguarda le altre cose che, a livello di politica per il Mezzogiorno, si possono fare per un maggiore raccordo, è chiaro che una delle prime esigenze è quella di una azione concordata tra Regioni del Nord e del Centro-Sud per l'individuazione delle aree depresse. Non è accettabile la proposta secondo cui nel Centro-Nord si faccia riferimento al parametro del 10 per cento della popolazione, più un aumento di un altro 10 per cento se si tratta di ristrutturazione (questa è la proposta che viene dal CIPE). Se passa una proposta di questo genere, basata soltanto sul fattore popolazione, tolti i grossi agglomerati urbani dell'Italia settentrionale, si dà l'incentivo a tutti. Non intendo affacciare l'ipotesi di scarsa volontà, ma va tenuto presente che fino alla data attuale l'incentivo addizionale previsto dall'articolo 10 della legge n. 183 nell'Italia meridionale non ha mai funzionato. Alla ormai prossima scadenza della legge 183 un incentivo addi-

zionale previsto per gli insediamenti industriali nelle zone interne del Mezzogiorno non è stato quindi attuato, con le conseguenze di vanificare il perseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale effettivo: avremmo potuto attrezzare piccole aree industriali, aree artigianali con manufatti già dati in *leasing* direttamente alle piccole e medie industrie o alle aziende artigiane.

Queste cose devono essere chiarite nella sede opportuna. Spero che in futuro si individuerà una sede unica nella quale si potrà parlare della intera politica nazionale, sede che ritengo debba essere la presidenza del Consiglio dei ministri dove una conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni deve essere attivata, per soddisfare l'esigenza sentita da tutte le regioni di una maggiore univocità di indirizzi.

D'ALONZO. Possiamo condividere la teoria esposta dal nostro Presidente della Giunta. Vi è una serie di punti di riferimento, di obiettivi, voglio dire una visione di quello che dovrebbe essere lo sviluppo della nostra Regione faticosamente messa insieme nel corso di circa due anni di collaborazione tra tutte le forze democratiche della Regione ed oggi siamo fortemente preoccupati che le scelte programmatiche per l'assetto della Regione, per il riequilibrio territoriale, le leggi di settore, i rapporti con gli enti locali e via di seguito non trovino ancora pratica attuazione e concreta manifestazione per la scarsa volontà nei loro confronti. Questo fa parte della dialettica e dello scontro politico all'interno del nostro Consiglio regionale e ci auguriamo che la gran parte delle intese stabilite possa trovare rapida attuazione nonostante gli ostacoli che vediamo sussistere.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora ascoltare l'ultimo rappresentante delle Regioni, il presidente del consiglio regionale campano De Feo.

DE FEO. Sono qui per atto di ossequio a questa Commissione ed ai colleghi delle regioni, perchè solo da alcuni giorni sono Presidente del Consiglio campano, e

assolutamente all'oscuro, prima, di questo incontro, non vi ero preparato. Inoltre sono anche qui per la forzata assenza del Presidente della Giunta regionale, ammalato, che mi ha chiesto di consegnare una bozza di documento preparato dalla Giunta stessa. Infine devo scusare l'assenza dell'Assessore alla programmazione, impegnato in una riunione di Giunta che non poteva assolutamente disertare per gli importanti problemi all'ordine del giorno: mi trovo quindi in una condizione particolare della quale mi scuso col Presidente Modica e tutti i presenti.

In questo primo turno di interventi mi limiterò quindi a leggere il documento predisposto dalla Giunta.

« La risposta al primo quesito contenuto nella domanda (come è stato finora realizzato il concorso delle Regioni alla programmazione economico nazionale) va data tenendo presente il quadro normativo che ha presieduto all'attività delle Regioni dalla loro costituzione a tutt'oggi. Non vi è dubbio che in tale quadro il varo della legge 382 del 1975 abbia rappresentato una decisa svolta per quanto attiene ai rapporti tra Stato e Regioni per cui si può assumere che l'epoca di emanazione della legge stessa (22 luglio 1975) costituisca una sorta di ideale spartiacque nel processo di « costruzione » delle Regioni e si ponga come termine ed al tempo stesso come avvio di due distinti momenti: quello che dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali (decreti del Presidente della Repubblica 14 e 15 giugno 1972, nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11) va fino all'avvio del dibattito sul completamento dell'ordinamento amministrativo regionale e quello che va dall'inizio di tale dibattito a tutt'oggi.

Va subito detto che il concorso delle Regioni alla programmazione nazionale nel primo periodo (dai decreti del Presidente della Repubblica di trasferimento delle funzioni statali al varo della legge n. 832 del 1975) è stato modesto ed è risultato fortemente condizionato da una parte dall'assenza di una programmazione economica nazionale che consentisse alle Regioni di disporre di precisi orientamenti ai quali riferirsi per l'assunzione delle scelte di loro competenza, e

dall'altra dal fatto che le Regioni in questa fase sono state considerate più a guisa di uffici dell'amministrazione statale che quale organi politico-decisionali titolari, nelle materie trasferite, di competenze primarie. Questo orientamento dei livelli centrali ha provocato come conseguenza un rallentamento nella costruzione del processo di programmazione nel paese. Si tenga anche conto che la disorganicità dei trasferimenti operati con i decreti delegati del 1972 non ha permesso sempre di individuare con chiarezza il ruolo e l'area di competenza regionale in determinati settori. Va peraltro anche detto che per taluni ambiti permangono anche dopo l'emanazione dei decreti di attuazione della legge 382 ancora aree di notevole indeterminazione.

D'altra parte la produzione legislativa statale varata fino a tutto il 1975 costituisce una chiara testimonianza del fatto che in questo periodo alle Regioni si è guardato più come livelli amministrativi incaricati dell'attuazione di norme statali che come soggetti di programmazione. Mancano infatti leggi di principio o leggi-quadro, mentre, viceversa, abbondano leggi che dettano norme notevolmente limitative della funzione politico-programmatica delle Regioni. Si consideri ad esempio la produzione legislativa riguardante l'agricoltura, materia in cui la sfera di competenze trasferite alle Regioni è fra le più ampie; le leggi agricole varate nel periodo non sembrano tener sufficientemente conto delle competenze e del ruolo dell'istituto regionale, e ne mortificano a volte anche notevolmente l'autonomia politica, programmatica decisionale (è il caso della legge n. 512 del 1973, della legge n. 118 del 1974, della legge n. 493 del 1975, della legge n. 153 del 1975, tanto per restare nell'ambito di provvedimenti più noti).

Come si è già detto, il dibattito avviato nel paese per l'attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 382 del 1975 ha determinato una decisa evoluzione nei rapporti tra Stato e Regioni, che si è tradotta nell'emanazione di una prima serie di leggi-cornice che si rinnovano finalmente in una logica regionalistica (leggi nn. 335 e 386 del 1976, 984 del 1977), nelle quali finalmente si inizia a delineare, ma solo per taluni am-

biti, il ruolo dei livelli centrali incentrato sulle funzioni di indirizzo e coordinamento svolto con modalità e procedure che consentano di contemperare il principio dell'indirizzo statale con quello dell'autonomia delle Regioni nelle materie nelle quali esse hanno competenza primaria.

La risposta al secondo quesito — come si intende realizzare in futuro il concorso regionale alla programmazione nazionale — solleva una problematica estremamente complessa, come testimonia la stessa esigenza avvertita dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali di compiere un'approfondita indagine circa lo stato di attuazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Tale concorso dovrà svolgersi sulla base di procedure fortemente innovate che consentano alle Regioni di disporre di uno stabile ed istituzionalizzato collegamento con i livelli centrali per realizzare una partecipazione continuativa e non saltuaria sulla definizione degli obiettivi della programmazione. Va chiarito però che tale partecipazione non può essere limitata alla formulazione di un parere o di osservazioni, da esprimere quasi sempre entro termini ristretti di tempo, ma deve permettere che sugli argomenti che si intendono sottoporre all'esame delle Regioni si sviluppi un confronto prima ancora che su di essi i livelli centrali assumano le relative decisioni. Ciò sostanzialmente significa che in futuro occorrerà rivedere non solo le procedure in atto, ma anche le stesse modalità di intendere il rapporto con le Regioni, così da coinvolgerle fin dall'inizio nell'impostazione e messa a punto delle azioni da svolgere.

Troppe volte sono stati portati all'esame delle regioni documenti definiti senza nemmeno la pur minima partecipazione regionale alla loro impostazione; documenti calati dall'alto, che in più di un'occasione hanno dimostrato di non corrispondere alle esigenze regionali. In futuro si dovrà, quindi, trovare il modo ed il luogo perchè la partecipazione delle regioni alla costruzione della politica del Paese non risulti frammentata e discontinua o, quel che è peggio, si svol-

ga entro termini che la svuotano di significato.

Al quesito su come si è verificato detto concorso in relazione alle leggi di programmazione finora approvate e in quale misura si ritiene che tali leggi concorrano ad avviare una politica di programmazione economica nazionale, occorre rispondere che tale concorso si è verificato certamente con difficoltà, trattandosi di un nuovo modo di concepire l'organizzazione dell'intervento pubblico e di percorrere per la prima volta procedure fortemente innovate rispetto a quelle tradizionali.

L'esperienza maturata in merito all'applicazione delle leggi-programma anzidette porta ad affermare che la strada imboccata è quella giusta, anche se si sono riscontrate resistenze e « rugginosità » sul piano della spedita e corretta gestione delle procedure attuative delle norme.

Vanno al riguardo sottolineati in particolare due aspetti dell'attuazione di alcune di tali leggi-programma abbastanza significative per illustrare quello che è al momento il rapporto fra Stato e Regioni. Il primo riguarda la metodologia seguita per l'attuazione delle procedure attuative delle leggi stesse: si è proceduto al varo di documenti la cui competenza era affidata ai livelli centrali senza che vi sia stata, nella sostanza, la possibilità da parte delle Regioni di concorrere nell'impostazione degli stessi.

Il secondo aspetto concerne la non completa ed esauriente risposta dei documenti varati alle indicazioni della legge, con il risultato, da una parte, di non offrire quell'insieme di orientamenti programmatici alle Regioni perchè queste formulino le proprie scelte in base ad un preciso quadro di riferimento, e dall'altra di riattribuire ambiti di operatività a livelli centrali in campi e settori totalmente trasferiti alle competenze regionali.

Questo modo di procedere compromette notevolmente le possibilità di pervenire ad un disegno programmatico che abbia reali capacità di incidere sulle situazioni in atto e di corrispondere alle prioritarie esigenze di intervento regionale nei diversi settori di competenza.

Si consideri al riguardo che la carenza di conoscenza in ordine ai programmi delle partecipazioni statali, nonostante la precisa prescrizione del « quadrifoglio » (articolo 3, lettera C) che prevede l'inoltro alle Regioni dei programmi di tali aziende — inoltro mai avvenuto — e l'assenza di indicazioni sul piano agro-alimentare di cui alla legge 675 sulla riconversione industriale, determinano situazioni di oggettiva difficoltà per la predisposizione da parte delle Regioni di proprie politiche di sviluppo a favore del cosiddetto settore agro-industriale.

Per quanto riguarda la Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio, essa può essere una soluzione valida a condizione che operi in modo totalmente rinnovato. Non può non essere sottolineato che la Commissione ha finora prevalentemente operato per ripartire i fondi tra le Regioni e difficilmente è riuscita ad essere un momento di partecipazione effettiva della Regione alla definizione degli orientamenti di politica economica. Essa, cioè, ha operato più come un livello amministrativo che come un livello programmatico, attraverso rapporti frammentari e discontinui con le Regioni, convocate « in extremis » per esprimere un parere su riparti o argomenti già decisi. Nè, in verità, si sono da parte della Commissione assunte iniziative per promuovere una partecipazione regionale più significativa. Si ritiene essenziale che il primo atto da compiere per dare « tono » politico all'attività della Commissione è che vi sia continuità e sistematicità nei rapporti con le Regioni (e non episodici incontri), predisponendo per tempo gli atti connessi agli argomenti da trattare ed inoltrandoli preventivamente alle Regioni perchè queste possano intervenire ai lavori della Commissione in modo documentato e non solo per avallare decisioni di fatto già assunte.

Circa il quesito se si ritenga soddisfacente l'attuale rapporto fra le funzioni assegnate o da assegnare agli Enti locali e le corrispondenti risorse finanziarie proprie e trasferite, bisogna dire che tale rapporto è senza dubbio insoddisfacente, anche se ancora non rileva pienamente tutti i suoi limiti dal momento che le Regioni non hanno ancora

messo mano con decisione al conferimento delle deleghe nei confronti degli Enti locali. Si consideri al riguardo che la validità di un disegno di delega ai livelli sub-regionali non si misura solo dai contenuti e dall'ampiezza delle deleghe conferite, ma anche dal volume delle risorse finanziarie messe a disposizione per l'esercizio delle deleghe stesse.

Senza voler qui aprire un dibattito sulla natura dei soggetti destinatari di deleghe, preme sottolineare la necessità di tener conto, nell'attribuzione delle risorse alle Regioni, che l'ulteriore avanzamento del processo di decentramento dell'amministrazione regionale richiede l'impiego di maggiori risorse finanziarie, poichè occorre assicurare da una parte il regolare funzionamento dell'apparato tecnico amministrativo degli Enti delegati, appositamente impiantato per far fronte alle nuove incombenze ad essi attribuite, e dall'altra permettere un minimo di programmazione della spesa per investimenti da parte degli Enti stessi. Tale programmazione, è evidente, non è possibile effettuarla se le risorse attribuite agli Enti delegati non consentono di poter promuovere la realizzazione di investimenti che abbiano un minimo di organicità.

In altre parole, ove le attuali assegnazioni attribuite alle Regioni per determinati interventi non dovessero essere adeguatamente incrementate, non si avrebbe la possibilità di sostenere sul piano finanziario l'esercizio di deleghe eventualmente disposte nel frattempo.

Per quanto riguarda le vigenti norme procedurali ed eventuali riforme da introdurre, ribadisco, come si è già avuto modo di dire, che le procedure di programmazione vanno profondamente riviste ed integrate, tenuto conto che non è possibile che i diversi livelli interessati, Stato e Regioni, continuino ad atteggiarsi l'uno come controparte dell'altro. Occorre, come si è già detto, trovare il modo ed il luogo per promuovere un reale processo partecipativo alla definizione degli obiettivi della programmazione, processo che non può svolgersi nell'ambito di incontri formali ed episodici, ma che deve portare, pur nella distinzione dei ruoli attribuiti a ciascun livello, ad un reale e con-

creto coinvolgimento dei livelli stessi alla messa a punto delle scelte da compiere.

Circa i quesiti su quale sia stata l'incidenza dei regolamenti e delle direttive comunitarie sulla definizione ed attuazione dei programmi regionali e se vi siano stati interventi con i diversi fondi CEE ed in che misura si siano raccordati con il programma regionale di sviluppo, desidero chiarire che è, per taluni di questi quesiti, difficile rispondere dal momento che la nostra Regione non ha ancora un suo piano di sviluppo regionale, ma soltanto delle opzioni programmatiche approvate dal Consiglio regionale fin dalla decorsa legislatura, sulla base delle quali la Regione si è finora orientata per tutte le sue scelte.

Desidero concludere accennando al fatto che il nostro Consiglio si è dato una Commissione speciale la 7^a, che tratta essenzialmente i problemi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Non ho altro da dire, in questo momento, onorevole senatore Modica; sono a disposizione per eventuali specifiche domande che gli onorevoli componenti la Commissione Questioni regionali intendessero rivolgerci.

P R E S I D E N T E . Passiamo alla fase delle domande. Vorrei cominciare con una domanda che rivolgo a tutti i rappresentanti regionali.

È stato fatto cenno da tutti ad alcune difficoltà riguardanti l'applicazione di leggi di settore, anche se mi è sembrato di cogliere valutazioni difformi per quanto riguarda una delle più importanti di queste leggi, la cosiddetta Legge Quadrifoglio, più tendenti al negativo da parte del presidente Turci, più positive da parte di altri. Vorrei chiedere se è possibile approfondire questo argomento proprio perchè si tratta di una delle leggi più impegnative dal punto di vista dell'intervento in un settore di competenza regionale. In particolare, vorrei sapere se i rappresentanti delle regioni, che l'articolo 3 di questa legge prevede siano designati per partecipare ad importanti scelte di ordine nazionale, siano stati eletti dal consiglio regionale, dato che in diversi statuti — non ricordo esattamente se anche nello statuto delle regio-

ni qui rappresentate — è previsto che ogni nomina di rappresentanti delle regioni debba essere di competenza dei consigli regionali; se questi rappresentanti, una volta designati dal consiglio regionale, riferiscono a qualche organo collegiale della regione, sia esso la giunta o il consiglio, circa le questioni sulle quali essi vengono chiamati ad esprimere il parere della regione; ed, in particolare, se l'intesa raggiunta a livello nazionale, per quanto riguarda il piano agricolo-alimentare, con i rappresentanti delle regioni (che era una condizione necessaria perchè il piano agricolo-alimentare potesse entrare in vigore, disattivando l'ipotesi formulata in quella stessa norma dal Parlamento che prevedeva che in caso di mancata intesa il piano venisse sottoposto dal Governo a questa nostra Commissione parlamentare) sia intervenuta attraverso un procedimento che abbia consentito agli organi collegiali di tutte le regioni di conoscere i contenuti sui quali questa intesa veniva realizzata; se è stato riferito da questi rappresentanti delle regioni ai consigli regionali o almeno alle giunte circa i contenuti di questa intesa.

Ho sentito un apprezzamento polemico, da parte di tutti, questa volta, circa la pratica ormai molto diffusa dei rapporti settoriali tra uffici di singoli ministeri ed assessori del ramo, pratica che, particolarmente in un campo come quello agricolo, mi sembra sia stata fortemente diffusa ed incrementata nel corso degli ultimi anni. Anche per questo motivo è opportuno verificare se in particolare su questo punto, cioè sull'intesa necessaria per la formazione del piano agricolo-alimentare, che certamente fra tutti gli atti di rapporto fra regioni e governo, fra regioni e ministero dell'agricoltura, è uno dei punti più qualificanti, sia stato seguito un procedimento che abbia consentito o lasci prevedere che le regioni dalla lamentazione della difficoltà e della incongruità di certi rapporti, vogliano passare a forme un po' più attive di resistenza a un certo tipo di collegamenti, ponendo anche di fronte al Parlamento ed al Governo, inteso però come collegio e non come singolo ministero, il problema politico che è sottinteso dalla critica a questo tipo di rapporti.

Cosa che sarebbe potuta accadere qualora anche uno solo dei rappresentanti regionali, nel caso della formazione del piano agricolo-alimentare, avesse negato il consenso a quell'intesa, che invece tutti concordemente hanno realizzato. Sono convinto che questo è avvenuto certamente per la intrinseca bontà del contenuto del piano agricolo-alimentare e non per altri motivi. Me ne rallegro che questa intesa sia avvenuta e mi rallegro del fatto che questa nostra Commissione parlamentare sia stata così esonerata da un impegno che sarebbe stato senza dubbio difficile e faticoso. Ma non posso non rilevare che c'è una contraddizione tra quanto è avvenuto in questo caso e le critiche che generalmente si muovono da parte delle regioni a questo genere di rapporti.

Cedo ora la parola ad altri parlamentari che vogliono intervenire.

M E Z Z A P E S A . Tocco un argomento che credo sia di attualità sempre, anche se dopo il decreto del Presidente della Repubblica 616 si tratta di una attualità un po' cambiata: il tema della delega. Mi rivolgo, naturalmente, a tutti, ma in modo particolare ai rappresentanti della regione Emilia-Romagna, perchè proprio in questi giorni ho letto un interessantissimo e pregevole studio — non so se ha avuto la redazione definitiva —, ideato da quella Regione e condotto dal professor Barbera e da altri, che mi ha colpito per l'acutezza di alcune riflessioni.

Se mi rivolgo particolarmente a voi è perchè credo che siate stati sensibilizzati in modo particolare da una indagine che dura da molto tempo. Sappiamo tutti che il problema della delega non esiste più, o perlomeno non nella misura di prima, in alcuni settori, — sanità, assistenza sociale, diritto allo studio, infrastrutture turistiche, eccetera — grazie alla attribuzione diretta di certe funzioni amministrative ai comuni. Sapevate che gli articoli 26 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 616, così come l'articolo 12 della legge di riforma sanitaria, puntano sui comuni o sulle associazioni dei comuni come organi di gestione dei servizi sanitari e sociali e, anzi, addirittura

tura assegnano alle province funzioni di programmazione in questi settori. Ora, tutto questo, che mi è piaciuto di vedere puntualizzato in quel documento, esige un cambiamento di rotta da parte delle regioni in ordine ad alcuni problemi:

1) un ripensamento delle funzioni regionali in termini più di programmazione e di indirizzo; cioè si ritorna a quei termini più aderenti allo spirito della Costituzione e del legislatore;

un impegno diretto ad individuare ed a promuovere forme associative dei comuni — articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 616 — per la gestione di quelle funzioni in ambiti territoriali quanto più congrui e ottimali possibili;

3) il finanziamento di tale funzione;

4) un eventuale riordino con legge regionale delle funzioni attribuite ai comuni anche al fine di eliminare certi vincoli ormai anacronisticamente superati.

Intendiamoci, chi vi parla non è che sia di quelli che assegnano esclusivamente alla delega il ruolo per irrobustire o rifondare il potere dell'ente locale. Però è evidente che, sino a quando almeno il Parlamento nazionale non avrà gettato le basi per una vera rifondazione degli enti locali attraverso la riforma dei poteri autonomi, anche per eliminare il caos della sommatoria dei vari enti di cui parlava il presidente Guerra, fino ad allora almeno, la delega rimane uno strumento efficace e non solo strumento tecnico, cioè non solo di decentramento amministrativo ma uno strumento politico, uno strumento cioè di esaltazione delle autonomie locali, quell'esaltazione che alcuni dicono che le Regioni non vogliono, ma io sono convinto che esse più e prima degli altri vogliono, altrimenti sarebbero suicide.

Chiedo poi cortesemente al presidente Turci se mi può dire qualche cosa di più su quell'iniziativa cui egli ha accennato, di collaborazione tra le varie società regionali che operano nel Settentrione o nel Centro-Nord per investire nel Mezzogiorno, direttamente o indirettamente, non ha ben capito.

TURCI. No, operano per favorire il processo di investimento delle imprese private nel Mezzogiorno.

MEZZAPESA. Le sarei grato se mi potesse far avere notizie più dettagliate. Grazie.

MANCINO. Io vorrei avere un'idea un po' più particolareggiata, a livello dei rappresentanti regionali (di questa seduta naturalmente), circa la relazione tra programmazione nazionale, programma economico regionale e livelli subregionali, tenuto conto soprattutto della definizione, almeno fino a questo momento organica, data dal legislatore, in particolare dal legislatore delegato, quale si ritrova nell'articolo 11 del decreto n. 616, nel quale si dice che le Regioni concorrono alla determinazione degli obiettivi e, poi, che gli altri livelli istituzionali — ma soltanto quelli — concorrono alla precisazione del programma regionale di sviluppo.

Ora io mi rendo conto e mi faccio carico della precarietà di un quadro di riferimento regionale, disancorato completamente dalla indicazione — che non c'è! — di obiettivi di pianificazione nazionale. Se manca quella, evidentemente tutti i quadri di riferimento sono abbastanza astratti, perchè, oltretutto, mancherebbero precisi elementi quanto a risorse utilizzabili, ai fini della determinazione della realizzazione di programmi regionali di sviluppo. Questo, indubbiamente, è un elemento negativo, e spiega anche alcune incertezze di carattere programmatico da parte delle Regioni. Un piano poliennale, evidentemente, non ha bisogno di mozioni, ma avrebbe bisogno di indicazioni molto più articolate che consentano poi a scala minore di poter fare dei riferimenti abbastanza precisi.

La spiegazione, quindi, c'è, ma non è sufficiente, tenuto conto anche degli interventi di carattere legislativo che si sono succeduti dal 1974 sino ad oggi, anche per quanto riguarda procedure di piani poliennali, di bilanci poliennali e di bilanci annuali. Oltretutto l'utilizzazione delle risorse regiona-

li può avvenire con riferimento all'anno, ma con riferimenti di carattere poliennale.

Per le Regioni che hanno realizzato un programma regionale di sviluppo la domanda è la seguente: qual è il rapporto esistente tra programmazione economica e pianificazione territoriale (dove ci sono piani territoriali di coordinamento di scala regionale); qual è il contenuto della pianificazione territoriale riferito anche ai programmi di sviluppo? Per essere più chiari: che cosa si distribuisce sul territorio della programmazione a scadenza poliennale? Come si distribuiscono le risorse e quali ricchezze si aggiungono con conseguenze facilmente intuibili in termini di trasformazione del territorio? Chi, a questo punto, gestisce le azioni programmatiche, tenuto conto che anche dalle valutazioni che sono state fatte dai rappresentanti regionali c'è da prendere atto dello scarso uso della delega? Non essendo stata delegata alcuna funzione amministrativa a scala sub-regionale, chi ha avuto la responsabilità della gestione delle azioni programmatiche? Le azioni programmatiche sono rimaste ancora mere intuizioni, riferite ad un programma tutto ancora da realizzare? Le Regioni hanno fatto riferimento ad una struttura, quella comprensoriale, funzionale alle loro esigenze piuttosto che punto intermedio nei rapporti tra l'ente locale tradizionale, il comune, e la Regione.

È un punto che vorrei valutare anche perchè in sede di elaborazione del testo unico di una legge di principio per la riforma del Governo locale — il presidente Modica fa parte del comitato ristretto — non può essere sottovalutata l'esperienza fatta a livello locale: il rapporto fra la determinazione degli obiettivi di carattere nazionale, l'elaborazione di un programma di sviluppo e la gestione settoriale e intersettoriale di tutto quanto è contenuto in un programma di sviluppo, diventa punto dirimente del contrasto fra sostenitori ed oppositori della Provincia.

L'attività del comprensorio, laddove questo è stato creato, si è estrinsecata nella attuazione o anche nella elaborazione di programmi di sviluppo, quest'ultima autonomia o derivante dalla carenza del programma re-

gionale di sviluppo? E come si sono atteggiati i comprensori rispetto ai due diversi livelli, entrambi autonomi e di pari dignità, quale da una parte in senso discendente il comune e in senso ascendente la Regione? Questo mi sembra importante proprio ai fini di una ricerca, di un modo d'essere della Regione anche rispetto a quanto il legislatore nazionale si accinge a fare in ordine alla riforma del governo locale: possiamo, infatti, comprendere le difficoltà, ma se la Regione non esalta il suo grosso momento programmatico sia a livello di sviluppo economico, sia a livello di gestione del territorio, e non si disfa al più presto di tutte le funzioni amministrative, anche strettamente legate a questa funzione di programmazione economica e di pianificazione territoriale — che, poi, sono due momenti paralleli: o vanno insieme oppure nessuno dei due potrà avere un minimo di coerenza e di certezza scientifica — non realizzeremo mai un'ipotesi legata ad una intuizione che il legislatore delegato ha avuto nella formulazione dell'articolo 11: determinazione degli obiettivi con il concorso della Regione; formulazione del programma di sviluppo con il concorso degli enti locali.

Questo era la domanda che desideravo fare con la riserva, eventualmente, di un intervento integrativo; sollecito anche una riflessione in proposito della dichiarazione fatte dal Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo su pianificazione territoriale e di settore, con riferimento ai primi per l'energia e la difesa della costa: essi hanno rilevanza istituzionale, anche perchè a mio avviso, sembrano — e spero che lo siano anche — essenziali ai fini dello sviluppo di una regione strategica tra il Mezzogiorno e il centro del Paese.

S P E Z I A . Onorevole Presidente, abbiamo sentito reclamare da parte delle Regioni una maggiore possibilità di imposizione diretta, facendo pertanto dell'imposizione diretta sinonimo di autonomia.

A me pare opportuno chiarire la questione. Anche dal convegno di Viareggio è uscito da parte dei comuni questa richiesta. A me sembra, invece, che nel momento in cui

vogliamo attuare seriamente la programmazione, questo fatto sia irrilevante se non addirittura distorcente. Intendiamoci, questo discorso vale se parliamo di trasferimento di fondi alle Regioni in modo globale (anche se per settori) e finalizzati in modo specifico, perchè è chiaro che in questo secondo caso l'autonomia verrebbe a mancare. Ma direi comunque che l'autonomia è garantita dalla programmazione; è solo la programmazione infatti che può garantire l'autonomia di ogni livello di governo.

D'altra parte è significativo che il problema dell'imposizione diretta è stato avanzato dalle Regioni che attraverso l'estensione di tale tipo di imposizione ricaverebbero certamente molto più di quanto non ricevano oggi dai fondi globali.

Ora, non è che questo fatto si debba escludere — in parte minima c'è anche ora — in senso assoluto; direi che deve essere preso in considerazione, però le Regioni farebbero bene ad avanzare intanto una loro proposta (non so peraltro se l'ANCI abbia in mente una iniziativa del genere). Si dovrà trattare di una imposizione che, comunque, dovrebbe andare oltre il prelievo centrale a fini di riequilibrio, in quanto o la programmazione tende al riequilibrio o, altrimenti, non modifica alcuna situazione. Metodo questo indispensabile in un sistema democratico, senza il quale le autonomie diventano dicotomie, fino all'exasperazione ultima che è la disgregazione dello Stato. Questa è la realtà.

Bisogna che noi rompiamo questo circolo vizioso degli autoincentivi, e per romperlo non c'è altro che la programmazione.

Pertanto, se le Regioni lo ritengono opportuno, potrebbero farci proposte su questo che, secondo me, è in grande parte un falso problema e che comunque non può essere visto in modo assiomatico: imposizione diretta uguale ad autonomia; maggiore imposizione diretta uguale a maggiore autonomia. Imboccando questa strada finiremo per aumentare ancora le diversità del nostro Paese, anzichè ridurle.

Questo è tanto più vero in quanto sul piano legislativo — e qui debbo dare atto al Presidente di averci richiamati su un pun-

to specifico, sul quale sentiremo le osservazioni degli esponenti regionali — gli strumenti a nostra disposizione non vengono utilizzati come potrebbero esserlo, ed in parte sono distorti; mentre specie alcuni di essi ci avrebbero consentito di svolgere un discorso organico.

Ma mi premeva soprattutto, ripeto, porre l'accento sul fatto, che imposizione diretta non è assolutamente di per sè sinonimo di maggiore autonomia.

Vorrei quindi in proposito il parere dei nostri ospiti.

C A L I C E . Vorrei premettere che non sono persuaso del fatto che il discorso complessivo sulle autonomie debba essere proiettato verso il basso, nel senso di valutare quanto le Regioni hanno fatto nei confronti degli Enti locali. Personalmente esprimo un'opinione anzi un augurio che non è politico ma istituzionale: il mio augurio è che vi sia una ripresa dello slancio che caratterizzò gli anni settanta, quando le Regioni riuscirono a porre la questione della riforma dello Stato.

E siamo in buona compagnia, nel senso che un mese fa il ministro Giannini ha usato un termine che non mi è piaciuto, quando ha affermato: « La riforma complessiva delle autonomie locali è un torso che manca del complemento rappresentato dalla riforma verso l'alto ». Io non so se le radici sono i comprensori e le autonomie locali e le cime rappresentano la riforma statale.

Detto questo, pongo una domanda precisa, anche se non pretendo una chiarificazione di dettaglio da parte delle Regioni. In riferimento all'articolo 95 della Costituzione che fa richiamo alle attribuzioni ed all'organizzazione dei Ministeri, in riferimento alla Presidenza del Consiglio, le Regioni, sulla base della loro esperienza concreta, quali ostacoli hanno incontrato nel numero e nelle attribuzioni dei Ministeri?

Una seconda domanda mi è stata suggerita dalla regione Campania che ha istituito una Commissione anche per l'intervento straordinario. Loro sanno che nel 1980 scade la legge n. 183, ed è noto a tutti quali speranze tale legge avesse suscitato, soprat-

tutto nelle regioni meridionali. Ora la Cassa ha continuato a vivere di completamenti: se si va a vedere che cosa è successo dell'incentivazione industriale da una parte e dei progetti speciali dall'altra si nota come siamo tornati indietro; ma, a parte tale valutazione politica, dato che non vi sono dubbi sulla incapacità dell'apparato statale a completare quanto è stato iniziato, cosa pensano, all'interno della tematica dell'incentivazione industriale, che ha grande attinenza con la questione della programmazione, di una gestione separata degli incentivi industriali che la legge n. 675 affida al Ministro dell'industria, e la legge n. 183 al Ministro per il Mezzogiorno?

Terza questione. Circa i progetti speciali, supposto che la Cassa resti — naturalmente non è questo il mio augurio — sono in grado le Regioni di progettare e gestire anche i cosiddetti progetti speciali, tenendo conto della pratica di lavoro della Cassa, che normalmente progetta attraverso i progressivi esterni e si serve di affidamenti in concessione?

L A Z Z A R I . Due domande. La prima riguarda il rapporto tra le Regioni e i Comuni e la seconda il problema della programmazione in generale, con una specificazione.

Molte volte ho sentito, in precedenti incontri ed anche stasera, una certa interpretazione del rapporto tra Regione e Comune. Ora vorrei sottolineare un aspetto e sentire se i presenti sono d'accordo, poichè dobbiamo essere molto attenti e cauti in materia. Noi leggiamo il rapporto tra Comuni e Regioni sotto il profilo della conflittualità e della delega, che è estremamente riduttivo. Dobbiamo tenere presente che la Regione è una delle più grandi ed interessanti scoperte della democrazia italiana recente, nel senso che attraverso la Regione stessa abbiamo un recupero enorme di tutta la potenzialità, di tutta la pressione storica delle singole Regioni: essa, cioè, non solo ha grande significato politico e sociale ma, proprio per l'esperienza di questi ultimi anni, ha dimostrato che attraverso la ricomposizione regionale abbiamo avuto un notevolissimo contributo al recupero delle tradizioni regionali.

Qui è il rapporto conflittuale tra Comuni e Regioni, perchè i Comuni si sono sentiti potenziati all'interno delle stesse, fino a stabilire un tipo di rapporto profondamente diverso da quello che poteva avere il Comune nei confronti della Provincia e dello Stato. Vorrei cioè sottolineare questo aspetto di consapevolezza per rilevare come anche il tipo di conflittualità che può sorgere e che, ripeto, riguarda il tema delle deleghe, il tipo di rapporto ed anche certi problemi di programmazione, vada letto anche come un fatto positivo. In termini poveri, è una discussione tra parenti.

Perchè ho fatto questa osservazione? Perchè altrimenti rischiamo di impoverire il rapporto tra Comune e Regione per ridurlo a semplice linea di potere da attribuire, mentre è estremamente più ricco e positivo e va interpretato in tutta la sua intensità.

E vengo al secondo aspetto, quello della programmazione. Tutti ci rendiamo conto, anche per esperienza, di come il problema della programmazione sia il problema sostanziale, di fondo, della democrazia che stiamo costruendo: infatti nella programmazione abbiamo una sintesi della democrazia politica, di quella sociale e di quella finanziaria.

Cioè le difficoltà oggettive del tema della programmazione nascono anche dalla densità con cui si presnetano questi problemi, che sono globalmente intesi quando li dobbiamo affrontare. Perciò; quando cerco di interpretare il tema della programmazione, mi rendo conto come sia estremamente difficile tradurre in tema concreto anche quelle leggi di programmazione settoriale che noi conosciamo e ad alcune delle quali è stato fatto riferimento, ad esempio dal presidente Turci quando ha accennato al piano decennale per l'edilizia. Io sono perfettamente d'accordo con lui, per cui la domanda che vorrei rivolgere è la seguente: poichè ad esempio sulla legge cosiddetta del quadrifoglio ci sono stati giudizi negativi e giudizi positivi, ed ho sentito sulla legge del piano decennale per l'edilizia critiche estremamente dure, vorrei che ci fosse un pochino detagliato meglio questo tipo di critiche, cosa che estenderei anche a qualche esempio, se ciò fosse possibile. Il motivo della mia

richiesta sta nel fatto che abbiamo avuto dal 1976 ad oggi ben sei grosse leggi, come quelle dell'occupazione giovanile, della riconversione industriale, del quadrifoglio, dell'edilizia, della riforma universitaria, eccetera, che in realtà hanno un moto lentissimo: a mio modo di vedere questo non è dovuto solo al tipo di struttura delle leggi, ma anche al tipo di impatto e alla inevitabile diversificazione; avviene cioè il fenomeno per cui non solo la legge cammina lentamente, ma in alcune zone è più lenta che in altre, e il momento di rottura si verifica in una Regione ad un certo punto, e in un'altra ad un certo altro punto.

P R E S I D E N T E . Come avete sentito, le nostre sono domande gravide di risposta, anche se in gran parte anticipate. Vi prego però di non tener conto delle nostre risposte, ma di darci liberamente le vostre.

T U R C I . Siccome alcuni temi si intrecciano, cercherò di trattarli congiuntamente. Il tema sollevato sia dal senatore Modica che dal senatore Lazzari ed altri meriterebbe veramente un esame analitico per ognuna di queste leggi che abbiamo genericamente chiamato « settoriali ». Io stesso ricordavo, nel mio precedente intervento, che esse hanno meccanismi molto diversi fra di loro, e tra l'altro hanno anche attivato organismi di partecipazione diversi, come il CIPA e il consiglio sanitario nazionale, mentre in altri casi non si è dato vita a comitati specifici, ma ci si è rimessi all'opera della Commissione interregionale. L'obiezione di fondo che è già stata rappresentata e che vorrei riprendere è questa: che, una volta definiti gli obiettivi generali anche dei grandi settori in sede di coordinamento nazionale e di indirizzo del Governo, alle Regioni deve essere riservata la potestà di organizzare i propri interventi, di definire le procedure amministrative più idonee alle singole realtà, nonchè la pianificazione finanziaria di tipo pluriennale all'interno di *plafonds* globali di risorse stabiliti dalle leggi di programmazione nazionale. Mi sembra che in questa nostra risposta ci sia l'accettazione di alcune grandi programmazioni settoriali e naziona-

li, poichè noi non portiamo la polemica sulla programmazione nazionale al punto di vanificare la sua realizzazione. Riconosciamo perciò che nelle varie scale di valori ci sono necessità di identificazione con i grandi obiettivi, ma con l'esigenza di articolare gli stessi obiettivi su scala regionale sulla base di scelte di meccanismi che le Regioni sperimentano anche autonomamente. Una Regione, ad esempio, vuole procedere sulle deleghe ai comuni, un'altra sulle deleghe ai comprensori, un'altra ancora vuole gestire in proprio queste attività, con i suoi assessorati: è indispensabile dare spazio a queste diversità di sperimentazione, anche perchè, poi, le grandi riforme istituzionali hanno sempre momenti di verifica. In questo senso noi, invece, ci siamo trovati di fronte a leggi e a tipi di controllo sulle leggi regionali da parte del Governo che sono andati al di fuori della potestà amministrativa delle Regioni. Siccome, ad esempio, non c'è una legge-quadro che prevede lo scioglimento degli enti di turismo, le Regioni non possono farlo. Bene, le forze politiche sono divise, ed è una divisione anche legittima, ma alla fine una maggioranza verrà pur fuori.

Qualche giorno fa, in un'intervista su l'Espresso, il ministro Andreatta richiamava il caso portato dalla Commissione interregionale, secondo cui il presidente della Regione di Bolzano faceva presente che quella provincia deve presentare un piano relativo alle colture mediterranee perchè ha un fondo da destinare a questa voce. Credo sia a tutti evidente che questo stanziamento è destinato a diventare un residuo.

Un'altra polemica è sorta nei mesi scorsi: ad un certo punto il ministro Marcora ha detto che non poteva far decollare il piano perchè le Regioni non avevano presentato le loro proposte di piano regionale, esprimendo quindi critiche al meccanismo. È il famoso discorso della velocità del convoglio e di quella dei vagoni. Questo diventa poi l'alibi per cui il Governo sostiene che le Regioni non funzionano, e tutto diviene così nebuloso e grigio che non si distingue più nulla. I colleghi della giunta che si occupano dell'edilizia dicevano che c'è un ritardo del Ministero nel ripartire il secondo bilan-

cio. Questo fatto sta bloccando anche l'attuazione del primo biennio, perchè per esempio, avendo noi distribuito i fondi per gli IACP ed essendo andati i lavori in appalto, non abbiamo la disponibilità dei fondi del secondo biennio, e quindi non possiamo far decollare le relative opere. Ecco cosa vuol dire una serie di meccanismi rigidi con tutti questi passaggi. Se ci avessero detto le cose più semplicemente, sulla base dell'articolo 9 della legge finanziaria regionale, che non dice solo che questi sono fondi destinati per investimenti alla Regione, ma anche che il CIPE può dettare delle direttive, tutto sarebbe andato meglio. Fra queste direttive, però, e una legge analitica ne passa di tempo, e c'è il rischio di appesantire tutta la situazione.

Sulle leggi di settore il Presidente Modica ha rivolto qualche domanda precisa sui rapporti fra Regioni e singoli Ministeri. È una lamentela da tempo diffusa il fatto che i rapporti fra le Regioni e il Governo si vengano settorializzando in modo progressivo. Qui evidentemente ci sono difese del meccanismo che possono essere poi alleggerite o aggravate dalla condotta delle persone, dalla maggiore o minore omogeneità politica delle giunte. Io non mi sento di rivolgere particolari critiche ai miei colleghi perchè la politica agricola viene discussa in giunta regionale. Credo di poter dire che anche nella Commissione che tratta l'attività produttiva si va con ipotesi di piano regionale agricolo articolate nei cinque settori in cui la legge lo prevede.

Ma non c'è dubbio che certe tesi sono incoraggiate quando le procedure spingono in una certa direzione. Anche in questo caso è evidente che non si può passare da una soluzione, sia pure forzata, al nulla: se certe grandi programmazioni settoriali, infatti, devono comunque essere gratuite, non può non sussistere un qualche rapporto con i Ministeri e con i diversi settori: il Presidente della Giunta non può essere una specie di macchina capace di fare tutto, ed onnipotente, una volta che la conferenza dei Presidenti presso la Presidenza del Consiglio abbia adottato le linee generali. Eventualmente ci potranno essere momenti di approfondimen-

to cui gli assessori delle varie regioni potranno partecipare.

Per quanto riguarda le obiezioni del senatore Spezia, egli ha usato un argomento a me caro: anch'io sono stato a lungo convinto che non si potesse particolarmente spingere sul discorso di spazi di autonomia finanziaria ed impositiva alle regioni, proprio con gli stessi argomenti usati dal senatore, e cioè che la programmazione comporta scelte unitarie, risorse e distribuzione unitaria di esse.

Alla luce delle esperienze di questi anni non sono, ovviamente, arrivato alla tesi opposta, ma mi sono ad ogni modo convinto che occorre trovare un nuovo equilibrio, che consenta uno spazio di responsabilizzazione alle comunità locali, garantendo gli *standards* a livello nazionale, con degli appositi fondi. In altre parole, se qualche Regione vuole sviluppare maggiormente determinati settori, deve avere la possibilità di farlo, e tale possibilità si avrà con un certo grado di autonomia impositiva dei Comuni o delle Regioni. Questa sarebbe una garanzia anche per una spesa pubblica più onesta.

S P E Z I A . Sappiamo che l'articolo 11 prevede una programmazione dal basso, stabilito cioè con la preventiva partecipazione ai diversi livelli. Quando una Regione, perciò, mette a punto un piano di sviluppo con il concorso dei comuni, non può essere poi esposta a successive critiche e rimproveri da parte dei Comuni stessi. Potrà trovarsi invece in contrasto con le Regioni vicine; ma questo è un problema statale, è un problema centrale.

T U R C I . Credo di aver chiarito cosa intendiamo per certi aspetti di autonomia impositiva. In Emilia, ad esempio, la maggior parte dei comuni e delle provincie ha un piano, che consente un confronto con la Regione su alcuni stadi di investimenti; ciò comporta anche, è ovvio, momenti di conflitto e di dialettica, ma consente, in realtà, soprattutto una migliore qualificazione della spesa e dà maggior voce in capitolo ai comuni.

Ora voglio fare qualche esempio. Nella nostra Regione abbiamo avuto momenti di grande programmazione, come il piano regionale delle acque, che interessa varie ipotesi di sviluppo economico, agricolo, eccetera

Quindi è un notevole strumento di lettura e di guida. Però noi prevediamo che i comitati comprensoriali adottino piani comprensoriali di coordinamento all'interno di queste direttive di massima che devono essere approvate dalle Regioni e che, a quel punto, consentono di non portare più alla Regione l'approvazione dei piani regolatori comunali.

Prevediamo anche i piani zionali agricoli sempre a livello di comitato comprensoriale; prevediamo i piani di bacino a livello di bacino. Vi è dunque tutto un intreccio di strumenti di programmazione che vanno dalle maglie più larghe — programmazione regionale — alle maglie più ravvicinate della programmazione sub-regionale.

In questo senso i comprensori devono essere sostituiti dall'ente intermedio e anche noi ci muoviamo in questa direzione anche se la situazione è un po' ambigua in quanto, mentre il comprensorio sembrava la carta vincente delle nuove autonomie locali, vediamo oggi che ci stiamo riportando a livelli intermedi tipo provincia che, sicuramente ritoccati, possono essere nella nostra Regione l'entità più prossima all'ente intermedio voluto dalla riforma. Nei rapporti tra comuni e Regione, tuttavia, posso dire che il comprensorio è quello più vicino ai comuni.

Per quanto riguarda poi i rapporti tra gestione e programmazione vorrei dire qualche cosa in proposito portando qualche esempio.

Agricoltura: in questo settore noi non abbiamo, per ora, attivato leggi di delega tranne che per la forestazione. Infatti, che cosa può andare al comune singolo a livello di investimenti in agricoltura? La cosa non è di facile soluzione ma posso comunque dire che, a livello di provincia, opera un comitato (che fa caso alla provincia in termini politici) che, sulla base di una prima distribuzione provinciale delle risorse per province e per grandi comparti, tenendo conto dei pia-

ni zionali agricoli su base comprensoriale, seleziona le domande di contributi per l'agricoltura.

Qualche altro esempio: artigianato. Esistono piani artigiani su base comunale e comprensoriale. Noi abbiamo presentato proprio ora un progetto che tende a passare la gestione « contributi artigianato » a questo livello intermedio, tenendo la Regione il finanziamento solo per i grandi consorzi su base regionale.

Formazione professionale; abbiamo già una legge di delega operante che ha passato ai comuni i controlli dei centri privati operanti nel territorio, alle provincie il compito di programmazione intermedia ed alla Regione il compito di programmazione più vasta. Tutto questo per avvicinare i corsi di formazione professionale alle ipotesi di lavoro ed alle necessità della Regione.

Casa. Come abbiamo preparato il riparto del piano decennale? Attraverso piani comprensoriali mediati, quindi, tra comprensori e singoli comuni tenuto conto delle varie necessità.

Mi pare dunque di poter dire che esiste uno sforzo per tentare di avvicinare programmazione e gestione, ma teniamo anche presente che non esiste un modello univoco per cui basta schiacciare un tasto e tutti i problemi possono essere risolti.

Il senatore Mezzapesa ha fatto riferimento allo studio del gruppo Barbera che ha compiuto lo sforzo di leggere la politica istituzionale fatta su scala regionale.

M A N C I N O . Credo che partiamo da analisi uguali e mi auguro che possiamo arrivare a soluzioni uguali tenendo conto del rapporto inevitabile che esiste tra programmazione regionale, programma di sviluppo regionale ed interventi su scala diversa.

In definitiva, la determinazione degli obiettivi è piuttosto generica, quando invece, gli obiettivi devono essere precisi e vincolati per l'intero territorio nazionale.

Il rapporto che il presidente Turci pone è, a mio avviso, abbastanza corretto in quanto riguarda da una parte, la programmazione regionale e, dall'altro, un livello di gestione ed anche di autonoma determinazione

di un programma di carattere sub-regionale.

Il solo rapporto tra l'Amministrazione centrale e la Regione non è sufficiente a realizzare ipotesi di programmazione: anche Turci individua un altro livello che, a maglie più strette realizzi le ipotesi della Regione e, allo stesso tempo, vincoli alcune scelte, pur nel rispetto dell'autonomia costituzionale dei piccoli comuni.

TURCI. Vi deve essere lo spazio per un ente intermedio, si chiami esso provincia secondo una nuova formulazione e comprensorio non ha importanza.

Su questo siamo d'accordo perchè la programmazione regionale non può arrivare oltre certe maglie. Ripeto, sarebbe illusorio pensare questo.

Voglio ancora dire che il rapporto comune regione non è leggibile se non in termini di delega o di conflittualità. In base all'esperienza che abbiamo sono convinto che, oggi, in Emilia i comuni contano più di dieci anni fa. Prendiamo, ad esempio, le grandi spese pubbliche gestite prima dai Ministeri e dai loro uffici periferici. Ebbene, le spese gestite dagli uffici periferici hanno il controllo politico ravvicinato costituito dal Consiglio regionale e, con la delega, sono già in autogestione comunale o provinciale. Ma anche per i settori rimasti allo Stato, ANAS, Ferrovie, vari capitoli della spesa tradizionale rimasti allo Stato, bisogna dire che oggi la Regione, con i comuni, si presenta alla contrattazione sulla base di un piano superando le tradizionali mediazioni che, su base provinciale, sappiamo tutti come avvenivano. I senatori, i deputati che appoggiavano certe scelte, il sottosegretario particolarmente influente che faceva passare la costruzione di un ospedale prima di quella di un altro e così via!

Quando siamo andati a definire il nostro quadro di riferimento per lo sviluppo regionale ed abbiamo detto che il problema di fondo non era l'ulteriore espansione della base produttiva ma la sua qualificazione, e su questo punto abbiamo raggiunto progressivamente un'identità di vedute con i grandi comuni, con la massa dei comuni intermedi e con la provincia, noi abbiamo compiuto — innanzi-

tutto — un positivo processo di tipo politico e culturale prima che legislativo.

Questo poi, orienta i comuni nella politica dei rapporti con il credito locale, con le camere di commercio e consente alla Regione di avere più voce in capitolo quando viene a Roma per appoggiare un'ipotesi di aggancio per la politica regionale e quella nazionale.

Credo che, in questo modo, sia cresciuta una democrazia di base ma ciò non toglie che momenti di contraddizione, di conflitto, di fisiologica dialettica esisteranno anche tra le migliori forme di autonomia locale.

Concludo con un'informazione al senatore Mezzapesa circa il gruppo di lavoro citato. Esiste, e proprio questa mattina me ne dava conferma il presidente dell'ente regionale per lo sviluppo economico, un gruppo di lavoro delle Regioni del Nord (che hanno società per lo sviluppo e così via) che si è formato per vedere quali rapporti stringere con gli analoghi organismi delle regioni meridionali per facilitare certi collegamenti, certi passaggi, per vedere come sostenere — nell'ambito della pubblica amministrazione — certi processi relativi, a volte, a lotte sindacali per spostare gli investimenti dalle Regioni più forti del Nord e Centro a quelle meridionali.

Noi, poi, avendo posto questo obiettivo, abbiamo sollecitato le varie forze sociali a muoversi in questa ipotesi. Stiamo, adesso, ponendoci il problema di come raccordarci anche in sede di rapporti con le regioni. In questo senso, abbiamo un rapporto con la regione Basilicata. Ma c'è il problema di sistemizzare questi rapporti. E, alla domanda del senatore Calice sul Ministero del Mezzogiorno, debbo rispondere che non riusciamo a trovare l'interlocutore centrale. Noi possiamo anche stabilire un rapporto diretto con le regioni Liguria, Campania, Basilicata, ma a Roma non sappiamo con chi andare a discutere questi problemi. Non certo con il Ministero della programmazione, nè con il Ministero delle regioni, che è solo una sede burocratica. Il Ministero per il Mezzogiorno non l'ho mai sentito muoversi sulle vertenze che nascono nel nord. Per quanto riguarda il Ministero dell'industria, sappia

mo che s'è insabbiata tutta l'attuazione della legge n. 675 con i piani di settore. I ministeri, secondo me, sono troppi e, per le competenze che hanno, male organizzati. Vi do un esempio. Da almeno un anno esiste un conflitto tra Ministero degli interni e Ministero della sanità circa la costruzione di una rete di rilevamento della radioattività della lunghezza di 10 chilometri. Ha chiamato le regioni per un confronto ed ha chiamato il Ministero della sanità. Ebbene, da un anno il Ministero della sanità sta dicendo che non gli va bene e che ne vuole fare uno per conto suo. Adesso abbiamo il Ministero dell'interno che vuole la collaborazione delle regioni per fare quel progetto ed il Ministero della sanità che dice di non voler partecipare. Eppure sono cose che costano centinaia di miliardi.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi emiliani che vogliono intervenire, do la parola ai rappresentanti della Campania.

DEL RIO. Volevo esprimere qualche idea circa la questione sollevata dal senatore Mancino in ordine al programma di sviluppo ed alla pianificazione territoriale.

Non voglio riportare qui le polemiche che ci hanno diviso in Campania e che hanno visto la fine rapida dell'accordo di solidarietà regionalistica che, sostanzialmente, si è velocemente esaurito proprio perchè è mancato il decollo della programmazione.

Sono d'accordo con il senatore Mancino quando afferma che è difficile, se non impossibile, gestire lo sviluppo di una regione a colpi di mozioni. Ciò nonostante debbo ricordare che l'unico atto programmatico di sviluppo di cui la regione Campania dispone è la mozione con cui furono approvate le famose « opzioni Cascetta » ed il senatore Mancino ricorderà, perchè allora era consigliere regionale che, nel 1974, la Giunta le presentò e il Consiglio a maggioranza le approvò.

Sostanzialmente, queste « opzioni » prevedevano il decongestionamento dell'area costiera ed il riequilibrio delle aree interne. Queste ipotesi di sviluppo, in realtà, non essendo vincolanti per nessuno, non hanno

avuto alcuno effetto e tutto si è svolto in contrasto con la mozione approvata.

Vorrei ricordare ad esempio il Progetto Speciale 3, quello sul disinquinamento del golfo di Napoli, che ha visto un investimento programmato di circa 1.400-1.500 miliardi di cui già 700 miliardi di lire impegnati. Questo progetto ha ottenuto l'effetto di concentrare, sempre sulla fascia costiera, con le attrezzature per il disinquinamento, tutte le possibilità di utilizzazione dell'acqua e quindi di sviluppo. In mancanza di un piano regionale delle acque, proprio per gli investimenti della Cassa, il futuro sviluppo dell'agricoltura e dell'industria dei prossimi vent'anni si avrà solo sull'area che gravita intorno a Napoli e si accentuerà il divario tra fascia costiera ed area interna, cioè si otterrà proprio l'effetto opposto di quanto ipotizzato dalle « opzioni Cascetta ».

Ma se la regione non programma lo sviluppo e l'assetto del territorio, invece abbiamo altri livelli di programmazione del territorio che sviluppano senza alcun controllo o partecipazione democratica, surrogando così l'inerzia regionale e, a tal proposito, si possono ricordare i piani regolatori dei Consorzi delle aree di sviluppo industriale, cioè gli unici piani regolatori che hanno valore di piano territoriale di coordinamento oggi operanti in Campania. Ebbene, sostanzialmente noi assistiamo al fatto che gli unici piani territoriali di coordinamento vigenti in Campania riescono a concentrare, lungo l'asse Napoli-Caserta cioè sempre sulle aree costiere, tutto lo sviluppo industriale oggi ipotizzabile.

Tentativi di intervenire ce ne sono stati e qualcosa di positivo, anche se molto limitatamente e con grande sforzo, siamo riusciti a sviluppare in questi anni. Certamente, però, non siamo riusciti a tradurre le « opzioni Cascetta » in concreti atti di programmazione del territorio.

Anche noi, come l'Abruzzo, abbiamo piani regolatori non esaminati che ci sono stati trasmessi quando è passata la competenza sulle questioni urbanistiche dal Provveditorato alle Opere pubbliche alle Regioni.

Il che significa che sono piani regolatori che, hanno 8-10-12 anni e che non corrispondono più neanche alle esigenze delle spe-

culazioni e che debbono essere rielaborati dai comuni proponenti senza che la Regione abbia espresso neanche un giudizio.

L'unica questione che possiamo dire è che adesso è in discussione in Consiglio regionale un disegno di legge, in attuazione della legge n. 616, presentato dalla Giunta che delega l'approvazione degli strumenti urbanistici alle provincie in attesa di questo nuovo livello comprensoriale di cui si parla e di cui sono d'accordo, è indispensabile definire rapidamente funzioni e strutture perchè non è possibile andare avanti con le vecchie provincie o con i comprensori che non riescono a decollare.

Vorrei inoltre ricordare che un altro tentativo di programmazione la Campania lo ha avviato approvando una legge quadro per le opere pubbliche, che, oltre a snellire le procedure, cambia ed innova radicalmente rispetto al sistema di finanziamento per progetti in vigore nella legislazione dello Stato. La regione ormai, assegna agli enti locali, secondo un programma pluriennale di interventi e piani annuali di finanziamento, tutte le proprie risorse per opere pubbliche definendo nel programma i settori prioritari di intervento.

Gli enti locali decideranno, nell'ambito delle risorse loro assegnate e secondo le priorità determinate dal piano pluriennale, i progetti specifici da finanziare. Questa è quanto stabilisce la legge, ma anche questo proposito programmatico stenta a partire. Il primo programma, quello del 1979, non è stato elaborato e si rischia addirittura, non dico di mandare residui passivi, ma di mandare in economia circa 300 miliardi previsti nel bilancio '79 per opere pubbliche proprio perchè non c'è il programma.

In Campania possiamo dire di avere alcune leggi molte avanzate sia in ordine alle deleghe che alla programmazione, ma abbiamo anche una gestione esecutiva molto lenta ed impacciata, che tende a mantenere alla Regione tutte le funzioni amministrative proprie di un « super ente locale ». Infine, per rispondere ad un quesito posto in questo dibattito, è pur vero che esiste una Commissione consiliare preposta all'esame degli atti della Cassa per il Mezzogiorno ed al control-

lo degli interventi straordinari, ma è anche vero che non si tratta di una Commissione permanente. Essa fu prevista quando il Parlamento nazionale modificò la legge sulla Cassa per il Mezzogiorno ed esaurirà la sua attività nell'attuale legislatura.

Con la fine della legislatura, nel 1980, decadrà anche la Commissione e, noi speriamo, decadrà anche la Cassa e speriamo altresì che non ci sia più bisogno, nel prossimo futuro, nè di interventi straordinari nè di strumenti di controllo di questi interventi.

DE FEO. A me pare che già il collega Del Rio abbia risposto a gran parte dei quesiti posti dagli onorevoli senatori.

Il problema che preoccupa maggiormente è senza dubbio quello del rapporto tra Regione e Enti locali, che va impostato tenendo conto di quegli aspetti assai ricchi cui ha fatto riferimento il senatore Lazzari. Occorre considerare le possibilità che offre l'esercizio della delega, non solo come trasferimento di attività, e come la delega debba essere utilizzata tenendo presente la grossa possibilità che offre nella direzione dall'onorevole senatore indicata. Credo che un notevole aiuto possa venirci dalla invocata riforma delle autonomie e della finanza locale. Ritengo comunque che già attualmente si possa avviare il discorso di un rapporto più corretto con i Comuni. Noi abbiamo cercato di instaurarlo con una serie di leggi. Mi piace qui rappresentare quello sullo snellimento delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, si è trattato di un fatto così innovatore per cui certamente sono comprensibili i motivi del ritardo nella sua prima applicazione, denunciati dal collega Del Rio. Si tratta di avere pazienza.

Per il resto mi pare che il compito principale delle Regioni sia proprio quello della programmazione, compito davvero importante che deve vederci impegnati senza sosta e tentennamenti, poichè è in esso che si sostanzia la nostra ragion d'essere, il nostro diritto all'autonomia.

Per quanto concerne le opzioni votate dal nostro Consiglio regionale è opportuno ricordare che il documento che approvammo

fu il risultato di un lungo dibattito che impegnò tutti fin dall'epoca del Comitato regionale per la programmazione economica, sulle cui ipotesi di assetto del territorio non vi furono divergenze eccessive. Questo desidero dichiarare per rispondere alle critiche espresse dal collega Del Rio.

Indubbiamente, l'approvazione di quel documento ha rappresentato un punto di riferimento molto importante, anche se esso va comunque aggiornato e sottoposto a verifiche ulteriori.

D'altra parte non possiamo dimenticare, collega Del Rio, che la Giunta si sta adoperando per arrivare alla formulazione di un documento di coordinamento e collegamento dei vari piani di settore regionali fin qui approvati. Questo coordinamento potrebbe rappresentare una soluzione estremamente pratica, che ci potrebbe consentire di procedere più speditamente.

Alla domanda riguardante la nostra Commissione speciale, ha già risposto il collega Del Rio.

Infine, ritengo che l'aiuto offerto alle Regioni dalla Cassa per il Mezzogiorno sia stato importante nel momento iniziale di vita delle Regioni stesse quando andavano formandosi ed articolandosi i nostri servizi regionali, ma che per il futuro non debba esservi motivo di preoccupazione da parte no-

stra di assumerci la responsabilità della progettazione e della gestione delle opere e piani importanti.

Sottolineo la necessità che le Regioni assumano finalmente e direttamente queste responsabilità, proprio per attuare con maggiore aderenza e puntualità gli indirizzi più volte affermati nel nostro consesso: ad esempio la maggiore attenzione verso le zone interne ed il decongestionamento della fascia costiera, in una parola il ribaltamento delle attuali tendenze.

Questi indirizzi, più volte affermati, non sempre nei progetti redatti dalla cassa li abbiamo visti tenuti presente e realizzati. Gestirli direttamente potrebbe veder risolti nostri antichi problemi e dare risposte puntuali alle nostre particolari esigenze.

P R E S I D E N T E . Concludiamo l'audizione di questa sera ringraziando gli intervenuti.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 19,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA