

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)

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente MODICA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 187, 197, 201 e <i>passim</i>	MARTINENGO	Pag. 208, 112, 213
BAMBI (DC), <i>deputato</i>196, 211	VERNOLA203, 212
BASSETTI (DC), <i>deputato</i>192, 194		
CALICE (PCI), <i>senatore</i>	194		
GIANNINI, <i>ministro per la funzione pubblica</i>	187		
	198, 201 e <i>passim</i>		
RIPAMONTI (DC), <i>senatore</i>211, 213		
SPEZIA (DC), <i>senatore</i>	196		
STEFANI (PCI), <i>senatore</i>	194		

Intervengono per l'ANCI il Presidente della Consulta per i problemi istituzionali Veronola e il componente dell'esecutivo Frizziero; per l'UNCEM il Presidente Martinengo e il Vicepresidente Gonzi.

I lavori hanno inizio alle ore 16.

Audizione del Ministro per la funzione pubblica Giannini e dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM.

P R E S I D E N T E . Ringrazio a nome della Commissione il Ministro per la funzione pubblica Giannini per aver aderito al nostro invito.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha già ascoltato i rappresentanti di tutte le regioni italiane. La settimana prossima ascolterà il ministro Andreatta e successivamente predisporrà un proprio documento conclusivo.

Lei, signor Ministro, ha certamente ricevuto il questionario che abbiamo predisposto per questa indagine conoscitiva. A quanto in esso è contenuto desidero aggiungere che abbiamo particolare interesse a valutare le connessioni tra la nostra indagine ed il suo rapporto sui problemi dell'Amministrazione dello Stato per i numerosi punti di contatto che vi sono tra le sue osservazioni e proposte sulla materia ed il problema oggetto della nostra indagine.

G I A N N I N I , *ministro per la funzione pubblica.* Comincerei con l'osservare che il tema dei rapporti tra Stato e regioni e tra regioni in ordine alla programmazione è uno degli aspetti subordinati della materia, anche se può sembrare il contrario; i rapporti Stato-regioni si aprono in un ventaglio che è molto più ampio di quando non appaia se si consideri la questione dal punto di vista della semplice programmazione, anche se questa ha dalla sua parte un biglietto da visita in una norma costituzionale.

Iniziando comunque dai rapporti attinenti alla programmazione, constatiamo pure che per essi, se vogliamo usare due espres-

sioni icastiche, ragioniamo con due « nulla », poichè non vi è una programmazione dello Stato e non vi sono programmazioni delle regioni. Quella che chiamiamo programmazione dello Stato è, detta in termini rigorosi, un congiunto di due manovre: l'una, che è una semplice manovra selettiva incentivata, riguarda alcune attività attinenti soprattutto alla politica industriale ed alla politica agraria; l'altra, consiste nella manovra finanziaria ordinata ad alcuni obiettivi, i quali sono indicati qualche volta in materia specifica (come nel caso della programmazione speciale per il Mezzogiorno) e qualche volta in materia generica (come, ad esempio, nel caso della cosiddetta legge quadrifoglio).

A tutto questo corrispondono, da parte delle regioni, delle leggi, le quali talvolta vengono chiamate dalle regioni stesse — secondo me, abbastanza pomposamente — leggi di programmazione, ma che sono, in sostanza, qualcosa di diverso, perchè sono leggi di indicazione di vocazioni territoriali, quindi di conseguente ubicazione territoriale di alcune attività produttive, cui qualche volta corrispondono dei programmi di opere di supporto (non dico di opere pubbliche, perchè talora sono più di semplici opere pubbliche) e tal'altra corrispondono degli intenti di addivenire alle opere di supporto, senza che vi sia una vera e propria scelta di obiettivi attinenti a questa.

Tale è la realtà nella quale ci muoviamo, ragion per cui il nome di programmazione, dall'una e dall'altra parte, è, a mio parere, abbastanza gratuito.

Come si può pensare ad un raccordo tra queste due entità per le quali si abusa del nome di programmazione?

Se si osserva, ci si avvede che un raccordo esiste parzialmente per il Mezzogiorno, per il quale, quanto meno attraverso l'indicazione dei programmi speciali e l'opera una volta abbastanza impegnata e comunque sempre di sostegno della Cassa per il Mezzogiorno, si riuscivano a mettere su delle programmazioni, non mirabili per completezza, del tipo delle programmazioni possibili in uno stato non collettivista, cioè delle programmazioni per obiettivi. Per il resto,

sia da parte delle regioni che da parte delle Amministrazioni dello Stato diverse dalla Cassa per il Mezzogiorno (come potrebbe essere, per esempio, il CIPI), in realtà più che dei programmi manovrati non si riesce a porre in essere.

Pertanto, le regioni hanno tutti i motivi per lamentarsi del fatto di non poter trovare da parte dello Stato un punto di appoggio per la loro attività programmatica; ma, del pari, va riconosciuto che è giusta anche la doglianza dello Stato, il quale, quando indica in un modo od in un altro la necessità di addivenire ad una programmazione per obiettivi, non trova corrispondenza nelle amministrazioni regionali, con tutte le conseguenze che da ciò derivano: accumulo di residui e di somme non spese, lentezza della spendita delle assegnazioni pubbliche, scoordinamento delle azioni da parte delle regioni.

Paradossalmente, dunque, sono vere tutte e due le doglianze che le regioni e lo Stato reciprocamente si muovono.

Ora, se facciamo centro sull'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e ci domandiamo se questa situazione sia risolvibile, la risposta in certo modo è implicita nella premessa che è già stata fatta, cioè che non è possibile fare nulla fino a quando non si addi- viene, da parte dello Stato, ad una programmazione decisamente per obiettivi, la quale sia estesa a tutto il territorio nazionale: in altre parole, ad una programmazione come quella che è stata realizzata nella Repubblica francese, che abbia cioè per oggetto non già una pretesa di disciplinare lo sviluppo dell'economia nazionale o dell'economia del paese ovvero di coordinare l'azione dei pubblici poteri con l'azione dei privati, perchè tutte queste cose non sono possibili in uno stato che non sia collettivista.

Invece, la programmazione è possibile proprio adottandosi un sistema del tipo francese e se vogliamo, sotto certi aspetti, anche inglese: la realizzazione, cioè, di alcuni grandi obiettivi d'interesse generale che coinvolgano, attraverso i consigli, l'incentivazione e soprattutto l'opera di persuasione dei poteri pubblici e privati. Tutti sanno co-

sa è stato realizzato in Francia: lo sviluppo del polo industriale di Lilla (e quindi l'industrializzazione delle Fiandre) di quello di Grenoble e di Chambéry (cioè l'industrializzazione del Delfinato e della Savoia); lo sviluppo del polo industriale della foce del Rodano, con la progettazione di una gigantesca attività nel settore della produzione dell'acciaio e della ghisa; lo sviluppo del polo agricolo della Linguadoca, deciso per collocare i francesi che tornavano dalle colonie.

Questi sono stati i modi con cui si è sviluppato un tipo di programmazione che in uno Stato del nostro livello è da assumere come esemplare: infatti chi conosceva la Francia prima di queste operazioni e la vede oggi, comprende che si tratta di cose che hanno cambiato il volto di intere regioni. Le Fiandre, il Delfinato, la Savoia, la Linguadoca sono oggi delle regioni diverse da quelle che erano prima di tali interventi programmatori dello Stato.

Si dirà che da noi questo non si può realizzare: non è vero. E l'esempio ci viene dalla Basilicata, dove l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, semplicemente con delle opere di trasformazione agricola, ha cambiato il volto della zona: questa, una volta sterile ed impervia, è stata oggi resa, attraverso la bonifica dei fiumi e la creazione di laghi collinari, non dico un giardino, ma comunque una zona abbastanza ridente.

Non si sa perchè sia stato abbandonato questo tipo di azione da parte dello Stato: con la conseguenza che — essendo caduto uno dei pilastri di sostegno della possibile attività di programmazione — è caduta anche, correlativamente, la possibilità di costruire un pilastro da parte delle regioni. Infatti, per dire la verità, in quelle sei o sette regioni (non so se se ne sono aggiunte altre, perchè non dispongo di dati aggiornati) che hanno adottato delle leggi di programmazione, si è fatto in realtà un misto tra un tipo di programmazione territoriale e un tipo di programmazione di attività economiche, localizzate sul territorio, a volte accompagnato da una programmazione delle infrastrutture.

È questa la realtà dinanzi alla quale noi ci troviamo; di modo che, a questo punto,

chiedersi se è possibile attivare l'articolo 11 della legge delegata a me pare significhi porsi una questione parziale. Perché qui il punto non è tanto di raccordare due cose inesistenti (la programmazione regionale e quella statale), quanto, piuttosto, di impostare un problema più generale di raccordi tra lo Stato e le regioni.

La questione fondamentale mi sembra proprio questa. Infatti, oggi come oggi, tali raccordi sono affidati sostanzialmente a tre istituti, dei quali il primo è stabilizzato, il secondo riguarda determinati settori, mentre il terzo è puramente occasionale.

Del primo istituto, cioè quello stabilizzato, si è già parlato in quest'indagine attraverso vari interventi: si tratta della Commissione interregionale. Si sono dati diversi giudizi — a quanto ho potuto constatare — positivi o negativi, circa l'attività di questa Commissione.

Mi sembra che essa sia divenuta uno dei ponti stabili di raccordo tra Stato e regioni, nel senso che essa è andata molto al di là dei suoi compiti iniziali, che erano soltanto quelli (puramente contabili) del riparto di somme stanziato dallo Stato e destinate alle regioni. Oggi, invece, la Commissione interregionale ha certamente un'attività molto più ampia: basterebbe pensare all'azione svolta in sede di riparto del personale degli enti disciolti — che è tutto passato attraverso questa Commissione — o a quello che sta facendo per il riparto di somme stanziato dallo Stato, ma per la realizzazione di programmi speciali.

Il secondo istituto si riferisce a momenti settoriali. L'esempio più vistoso l'abbiamo in materia di sanità, dove la presenza delle regioni nel Consiglio nazionale sanitario realizza una forma non di semplice partecipazione, ma di co-decisione mista tra Stato e regioni in un settore di una certa importanza.

Il Consiglio è un organo consultivo, quindi al di là di un certo limite non può agire: anche perché probabilmente non è stato finora utilizzato per come, non dico la legge, ma per lo meno la sistematica della legge in cui esso s'iscrive avrebbe potuto comportare.

C'è un altro settore da ricordare: quello dei beni culturali. La partecipazione delle regioni al Consiglio nazionale per i beni culturali è un punto di raccordo tra Stato e regioni, sia pure di carattere settoriale; quest'organismo funziona poco, ma per altre ragioni, e cioè sostanzialmente perché è mancata una revisione della legge sui beni culturali.

Il terzo tipo di raccordo è del tutto occasionale ed informale, e si realizza quando o lo Stato convoca rappresentanti regionali, o questi chiedono di essere sentiti dallo Stato, di solito dal Governo. Questo tipo di raccordo non ha un punto di riferimento istituzionale, e quindi avviene come incontro tra persone e non tra istituzioni, con tutte le conseguenze negative (ma, se vogliamo, sotto certi aspetti positive, perché non si stabilizzano delle decisioni) che sono intrinseche a tale tipo di rapporto.

Naturalmente, questa diversità di raccordi tra Stato e regioni — proprio perché lo Stato non si è provveduto, come avrebbe invece dovuto fare, una volta adottata la legge delegata n. 616 — comporta la conseguenza che tutto rimane nel vago, nell'incerto. È infatti evidente che quei rapporti stabilizzati che si hanno nei settori della sanità e dei beni culturali non possono andare al di là dei limiti — si noti bene — non politici, ma tecnici della materia.

Pertanto, non appena nel settore, per esempio, della sanità si pone una questione che vada al di là dell'assetto di certa sistematica o di sistemazione tecnica, la conseguenza è che non si sa dove e come parlare; infatti, il Ministro della sanità non può parlare come Governo, e quindi lo fa riservandosi di riferire al Governo. Ma quest'ultimo sostanzialmente non esiste, perché anche il ponte che può essere costituito episodicamente dal Ministro della sanità per operare il raccordo tra se stesso ed il Governo, molte volte è estremamente labile: vi si passa una volta, ma poi esso si dissolve, quindi, già nei settori in cui esiste un raccordo tra il Governo centrale ed i governi delle regioni, tale raccordo settoriale porta con sé delle limitazioni intrinseche di carattere tecnico che non permettono utilizzazioni di altra specie.

Il contrario — si potrebbe obiettare — accade per la commissione interregionale. Essa, infatti, ha il vantaggio rispetto alle altre sedi di raccordo settoriale, di spaziare su un campo molto indeterminato che va dalla finanza, alla programmazione e alla distribuzione dei pubblici proventi. In altre parole essa ha a disposizione un'area non settorialmente definita e ciò le permette di avere un respiro più ampio di quanto non accada per gli altri tipi di raccordo a carattere settoriale.

Cosa fa difetto? Direi che faccia difetto sia l'organizzazione dello Stato sia l'organizzazione delle regioni. Cioè mentre lo Stato non si è più occupato di provvidenze, di uffici di raccolta di quei dati attinenti alla vita dei gruppi regionali che prima gli affluivano dai propri organi periferici (e ciò avveniva nel settore agricolo, in quello industriale e in quello dei lavori pubblici) è vero che proprio la mancanza di questi organi di collegamento fra lo Stato e le regioni fa sì che queste siano ignare di quanto accade all'interno dello Stato, con la conseguente accentuazione di quella differenziazione territoriale delle politiche, differenziazione che non è negli intenti della Costituzione.

A me pare che occorra rendersi conto che fra lo Stato e le regioni vi sia una implicazione precisa e non una separazione o un rapporto di controllo così come previsto dalla Carta costituzionale. Se vi è una cosa costituzionalmente superata è proprio il mero rapporto di controllo dello Stato sulle regioni, controllo che praticamente non produce altro che effetti negativi.

Si pone, quindi, il problema di una revisione costituzionale quantomeno per la parte relativa al controllo; su ciò, comunque, non vorrei insistere anche perchè si tratta di un problema ad ampio orizzonte. Quello che a me pare importante mettere in rilievo è che occorre che sia da parte dello Stato sia da parte delle regioni ci si munisca di organi idonei per i raccordi conoscitivi, cioè per far sapere che cosa avviene nell'una e nell'altra area. Infatti se è vero che ormai certe materie sono di esclusiva attribuzione delle regioni, è parimenti vero che nessuno è riuscito mai a separare in modo netto simili

materie, sì da ottenere risultati chiari e distinti.

La stessa agricoltura che sembra essere il settore in cui le attribuzioni regionali sono più chiaramente definite, conserva delle attribuzioni di competenza dello Stato (ad esempio la tutela dei prodotti agricoli).

L'implicazione reciproca fra Stato e regioni si manifesta anche in quei campi nei quali si potrebbe pensare che il riparto delle attribuzioni sia stato fatto in modo chiaro e soddisfacente. La realtà non è in questi termini. Occorrono degli organi di raccordo e gli stessi uffici di raccordo sono ancora più necessari quando si addivene a quelle materie nelle quali le attribuzioni sono ripartite fra lo Stato e le regioni (ad esempio: la sanità, la casa). All'uopo, ricordo che la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale non ha tracciato una linea netta, nè forse la poteva tracciare, fra le attribuzioni statali e quelle regionali. Se si esaminassero analiticamente le norme della legge n. 833 ci si accorgerebbe come in tanti casi vi sia una compenetrazione fra l'esercizio di potestà dello Stato e l'esercizio di potestà della regione. Si potrebbe osservare: esiste il Consiglio nazionale sanitario, quindi, vi è un raccordo! Ricorderei però che non è un raccordo che non è capace di spingersi oltre l'ambito dei problemi tecnici; in altre parole non è un raccordo di tipo politico.

Siamo così arrivati al problema di fondo: il raccordo di tipo politico fra Stato e regioni, raccordo che non può essere rimesso altro che ad organi politici. Uno di questi potrebbe essere la conferenza permanente dei presidenti delle giunte regionali. Tale organo dovrebbe essere istituzionalizzato, avere una propria segreteria permanente, degli uffici propri che abbiano la capacità di occuparsi dei diversi problemi e della complessa problematica delle implicazioni reciproche fra Stato e regioni.

È naturale che da parte delle regioni si sia molte volte più declamato intorno a questo organo che pensato ad una sua possibile realizzazione. Ciò si spiega perchè in realtà da parte delle regioni è mancata, sino ad oggi, una iniziativa realizzatrice.

Se si dovesse pensare che ogni regione, in ciascuno dei campi di implicazione reciproca con lo Stato, si munisca di un proprio ufficio che faccia da supporto ad un ufficio stabile a carattere politico, avremmo dei risultati di improbabile realizzazione.

Infatti, se fosse così, ogni regione dovrebbe avere un ufficio *ad hoc* che si occupi di problemi di agricoltura, di industria, di opere pubbliche, eccetera; ciò comporterebbe molte difficoltà per le regioni di reperire il personale per coprire i quadri tecnici. Sta di fatto che in molti casi questi uffici farebbero tutti la stessa cosa. Occorre, pertanto, che, da parte delle regioni, si arrivi ad una organizzazione con ripartizione dei compiti di segreteria tecnica tra tali uffici permanenti di appoggio dell'organo politico di raccordo.

Si potrebbe ritenere questo, un obiettivo facilmente realizzabile. In proposito desidero richiamare la loro attenzione su un fatto che ha impegnato tanto lo Stato quanto le regioni: i rapporti nell'ambito dei settori di competenza di entrambi si svolgono a livello di assessori competenti per singoli rami e ministri competenti per le stesse materie; tali rapporti fino ad ora hanno dato dei risultati molto negativi. Infatti, la competenza di un ministro in un determinato settore non è competenza politica, ma amministrativa, per cui occorrerebbe creare un ulteriore passaggio tra ministro amministratore e ministro organo di Governo. Si sa benissimo che un tale compito di intermediazione, nel nostro sistema positivo, spetta ad un solo organo cioè al Consiglio dei ministri; un organo in seno al quale è difficile portare degli argomenti quali quelli relativi ai rapporti tra Stato e regioni.

Ecco perchè ci troviamo, in un certo senso, in un vicolo cieco: se da parte dello Stato e delle regioni non ci si organizza, perdurerà la situazione di discontinuità e di episdicità, con tutte le sue gravi conseguenze.

Quando il Ministro del tesoro si lamenta per la mole dei residui passivi accumulati dalle regioni, ha perfettamente ragione: a questo punto, però, bisognerebbe chiedersi perchè si verifica l'inconveniente. Perchè le somme ripartite per le varie voci concernenti l'agricoltura non vengono spese? È

chiaro che la situazione non è sempre eguale in tutte le regioni e, comunque, sarebbe arbitrario dire che le somme non vengono spese perchè le regioni sono organismi incapaci di organizzare un'amministrazione moderna. Ciò potrà forse essere vero in alcuni casi, ma certamente esistono delle regioni perfettamente capaci di organizzarsi in modo efficiente e che pure non riescono a spendere le somme loro assegnate a fini di sostegno dell'agricoltura.

Per capire perchè ciò avviene, sarebbe necessario condurre delle indagini da parte delle regioni per appurare se per caso non vi sia domanda. Potrebbe accadere, infatti, che le somme distribuite per l'agricoltura non incontrino un pubblico di agricoltori disposti a presentare domanda per ricevere degli aiuti. Si ha il sospetto che per determinati settori sia proprio questa la causa della mancata spesa delle somme erogate.

Non è dunque possibile fare delle generalizzazioni, che risulterebbero oltremodo pericolose, in quanto potrebbero far pensare che esistano soluzioni uniformi di questi problemi di raccordo tra Stato e regioni, laddove le soluzioni, invece, non possono che essere differenziate; tali soluzioni possono essere raggiunte o attraverso gli uffici di collegamento o attraverso istituzioni permanenti di collegamento del tipo di quelle istituite per il Ministero della sanità nonchè attraverso istituzioni di carattere puramente tecnico.

Spesso oggi la programmazione viene intesa come un controllo da parte dello Stato sulla spesa regionale, ai fini della verifica del modo con cui vengono impiegate le somme che esso corrisponde alle regioni sia in base alle leggi finanziarie, sia in base a quelle di settore. L'idea di questo controllo statale sulle somme erogate alle regioni mi lascia molto perplesso soprattutto quando viene esposta in modo così perentorio. Ad una tale impostazione ritengo si possa controbattere affermando che, stanti i diversi modi con cui si svolgono le pretese attività di programmazione da parte del potere centrale, nonchè le attività derivanti dai piani emanati dai poteri locali, i raccordi dovreb-

bero essere ancora una volta duttili, quindi non istituzionali, ma politici.

A questo punto torniamo di nuovo sul problema dell'organo politico di raccordo: esso deve agire in termini informali. L'obiezione relativa all'opportunità di una tale posizione informale trova la sua ragion d'essere e la sua validità in una struttura come la nostra, ispirata ancora alle regole di uno Stato di diritto ed al principio della certezza dei rapporti giuridici.

L'esperienza, però, ci ha insegnato che in questo settore non è possibile procedere per disegni preordinati, dal momento che tutti quelli elaborati finora hanno fallito nello scopo, rivelandosi insoddisfacenti al momento della pratica applicazione.

È per tutti questi motivi che il problema aperto dall'articolo 11 non può essere preso in considerazione separatamente dagli altri: infatti esso non è che uno degli aspetti della più ampia problematica dei raccordi — e non dei rapporti — tra lo Stato e le regioni. Ed ho specificato la parola raccordo perchè è ormai in un certo senso superato il termine rapporto, dal momento che dobbiamo definire ciò che congiunge e ciò che tiene separato.

Se intendiamo, davvero, impostare lo sviluppo di quanto disposto dall'articolo 11 del decreto n. 616, dobbiamo tener presente che la tecnica è mutata, così come è mutata l'istituzione programmatrice sia dello Stato, sia delle regioni; ciò, comunque, appartiene al futuro: certamente non è stata questa la visione del passato, nè è quella del presente.

B A S S E T T I . Ho ascoltato con molto interesse ciò che ha detto il professor Giannini e ad un certo punto della sua esposizione — verso la fine, per l'esattezza — mi sono posto una domanda che ci rimanda ad un tema che conosciamo perchè avemmo già modo di parlarne all'epoca della discussione sulla legge n. 616.

Desidererei sapere se le conclusioni alle quali egli è giunto non siano viziate da un problema di fondo che sembra essere percepito come una esigenza non accettata fino in fondo per quello che è, cioè, una condizione, un vincolo, a mio avviso, insuperabile.

Quando il professor Giannini parla di « raccordo » mette il dito sulla piaga: dobbiamo smettere di pensare che si tratti di programmazione o, comunque, che pur non avendo risolto il problema dei raccordi possiamo porci quello della direzione, cioè di una forma di dirigismo finalizzato che nelle sue manifestazioni più compiute può divenire programmazione.

È possibile pensare al raccordo di una materia così complessa? Infatti, se dovessimo definire l'oggetto di questo raccordo dovremmo dire che si tratta dell'esercizio della statualità, dell'esercizio della politica di due enti: lo Stato e la Regione. È possibile, quindi, pensare al raccordo fra due enti politici a pieno titolo? Come raccordare per linee interne l'organizzazione dello Stato e quella della regione? Come superare nel raccordo fra queste due interfacce il problema della complessità al quadrato che sempre è presente quando si devono raccordare più complessità? Di queste il professor Giannini ha citato solo la parte dell'esecutivo, tralasciando quella del legislativo, del parastato e di altri ruoli a loro volta strani quale, ad esempio, quello della rappresentanza diplomatica che è oggi molto confusa perchè è di un certo tipo se ha rapporti con l'Europa o con altri paesi.

È possibile raccordare questi due interfacce di cui quello dello Stato è estremamente complesso e l'altro non è da meno pur nella sua piccolezza? Ad esempio, se c'è un assunto che si rivela vecchio è quello del primato del presidente della giunta nella rappresentanza della regione perchè anch'egli rappresenterebbe un piccolo pezzo dei raccordi necessari che passano per altre linee. Si deduce, dunque, che, per linee interne, il problema del raccordo sia assolutamente insolubile: tant'è vero che in tutta l'esperienza regionale noi operatori ci siamo sempre salvati in *corner* auspicando i registri del sistema di tipo partitico, ma anche qui con la falsa coscienza di sapere che, in realtà, nemmeno ai partiti si poteva chiedere di essere lo strumento capace di mediare la problematica dei raccordi che pur gli appartenevano nella loro complessità.

Quale allora la domanda? questa: il professor Giannini crede veramente, al di là del suo ruolo attuale, ma nella sua qualità di esperto e, al limite, direi, di politico, che tutto questo possa essere affrontato per linee interne in una comunità pluralista come la nostra? Non ritiene, invece, che la strada da battere sia quella di prendere atto del fatto che la complessità del sistema è tale da rendere necessario ricorrere a « registri » che agiscono per linee esterne?

Sappiamo che un'economia di mercato registra la complessità delle imprese attraverso il controllo effettuato su un sistema di raccordo che è il mercato; sappiamo come la vita politica registra il sistema degli atti di organizzazione statale attraverso il riferimento al consenso elettorale come momento sintetico.

Mi chiedo, allora se noi non siamo costretti a pensare ad un sistema regolatore dei rapporti tra le regioni, responsabilmente assunte nella loro autonomia, ed il sistema dello Stato (che costituisce un ordine di problemi diversi nel pluralismo della statualità), attraverso parametri di misura che possono essere prestazioni oggettivamente determinate riprodotte criteri di documentazione *ex ante* e di controllo *ex post* dei comportamenti delle regioni. Un sistema piuttosto informale, anziché un raccordo per linee interne.

Sono infatti, e lo ripeto, molto perplesso riguardo alla possibilità di compiere questi raccordi per linee interne. Mi domando invece se non sia il caso di spremere le meningi — per altro osservando l'esperienza altrui, poichè non vi è niente che possa essere inventato « a freddo » — per una soluzione alternativa che è quella, più propria dei metodi di coordinamento delle realtà pluraliste, del programmare per linee esterne, cioè creare sistemi di incentivi e di deterrenti i quali rappresentino le *guide-lines* entro le quali, con una certa autonomia, il singolo operatore assuma le sue responsabilità e quindi assuma i contenuti dell'autonomia come soggettività reale.

Tutto questo, a mio avviso, non è impossibile; ma esige certamente una rivoluzione nell'approccio soprattutto da parte dello Sta-

to, che, in fondo, risente in tutta la sua cultura dell'approccio piramidale e centralistico che è organizzato per linee interne mentre siamo in una società industriale avanzata di tipo liberal-democratico: organizzata per linee esterne.

Sarebbe opportuno, per esempio, ricorrere a strumenti come i controlli finanziari *ex post* anzichè quelli *ex ante*, in modo che la spesa sia penalizzata per il ritardo e si canalizzino le forze interne alle regioni verso comportamenti uniformi sulla base di determinati parametri. Oggi, infatti, il sistema crea sempre delle forze centrifughe e, secondo me, lo fa di proposito; se invece si creassero dei parametri ai quali accedere, il discorso cambierebbe radicalmente perchè subito si formerebbero forze centripete le quali spingerebbero alla collaborazione.

Capisco che questo discorso si svolge ad un livello che non è ancora sufficientemente definito per poter essere quello normativo. Sono completamente d'accordo con il ministro Giannini quando afferma che il sistema previsto dalla Costituzione relativamente ai modi di controllo è ormai vecchio; però ritengo che l'esperienza pluralista abbia superato anche il sistema della rappresentanza. Per fare un esempio, il rapporto tra consigli regionali e presidenti delle Giunte non è quello previsto dalla Costituzione. Il rapporto « interfaccia » tra le regioni e lo Stato non è più quello che fu intuito, in maniera un po' antiquata e da società statica, dal costituente.

Ho l'impressione che, in questo campo come altrove, il fallimento della programmazione sia dovuto al fatto di non aver capito che o si determinano incentivi e deterrenti e si canalizza la politica verso fini comuni e allora questi fini vengono raggiunti autonomamente ma pur sempre sotto una guida, oppure si procede in modo meccanico e allora diventa impossibile tenere a freno questa realtà.

Un accorgimento valido potrebbe essere a mio avviso quello dell'accertamento delle tesorerie ai fini del controllo delle procedure finanziarie. Tale criterio potrebbe essere considerato non come semplice meccanismo di

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

6° RESOCONTO STEN. (13 dicembre 1979)

controllo bensì come meccanismo di incentivi omogenei; ma per essere realizzato richiederebbe un minimo di coraggio e di fantasia nella progettazione legislativa.

C A L I C E . Desidero dire per inciso — sperando di non aggravare il pessimismo dell'onorevole Bassetti circa l'esistenza di una programmazione — che non ritengo credibile che nell'Italia meridionale, dove, nonostante l'esproprio dei latifondi avvenuto negli anni cinquanta, vi è una disoccupazione « strutturale » pari al 15 per cento della popolazione attiva, si possano risolvere i gravi problemi del momento presente canalizzando le forze spontanee delle regioni.

B A S S E T T I . Quando parlavo di forze spontanee non intendevo riferirmi a quelle esterne alla regione. Per me, in questo caso, la forza spontanea è, ad esempio, il presidente della regione Basilicata o quello del Consiglio regionale della Basilicata.

C A L I C E . Desidero porre alcune domande al ministro Giannini. Egli ha scritto — ed io condivido la sua opinione — che, in ipotesi, nel rapporto tra lo Stato e le regioni gli atti del primo dovrebbero ridursi a meri atti di indirizzo e di organizzazione. Ora, nel caso si realizzasse tale ipotesi, quale filtro per la legislazione futura può esservi nel raccordo tra Stato e regioni perchè la legislazione nazionale si adegui al principio del rispetto delle autonomie regionali?

Si è aperta tutta una discussione circa la sufficienza, per tale materia, delle Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera.

La seconda domanda si rifà alla IX disposizione transitoria della Costituzione. Come il Ministro per la funzione pubblica ritiene si debba dare corso all'adeguamento della legislazione alla realtà delle autonomie locali?

Non ho ben capito se l'asserzione circa il reciproco coinvolgimento delle attività di programmazione dello Stato e delle regioni sia un'asserzione in positivo o se sia una semplice constatazione. Comunque, se il pro-

blema emerso è quello di attività concernenti la programmazione, mi domando perchè un Ministro della funzione pubblica non ritenga di essere — data la complessità delle funzioni portate in luce stasera dal Ministro stesso — il più delegato, vorrei dire vocato, da un punto di vista istituzionale, ad assolvere al ruolo di Ministro delle regioni.

Concludo con un'altra questione legata alla programmazione. Lei ha parlato, signor Ministro, della Conferenza permanente dei presidenti delle Giunte, come organo di raccordo politico, e si è mostrato perplesso circa la possibilità di definire con certezza dei limiti all'operare di questo organismo. Le chiedo, in relazione a questo, come si possa superare l'esperienza della commissione interregionale, che non è andata finora oltre l'intesa ed il concerto assessorile.

S T E F A N I . Desidero anch'io fare alcune riflessioni su quanto qui detto dal Ministro, al quale mi legano lunghi anni di lavoro comune, fatto di molto entusiasmo (quello che tutti abbiamo avuto nel periodo di crescita di questa nuova fase di sviluppo democratico del Paese) ed anche di qualche grossa delusione.

Mi domando, in primo luogo, se non sia giunto il momento di por mano a delle norme attuative dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, il quale nel contesto del provvedimento ha una storia a sè e si riferisce ad un ampio ventaglio di problemi, proprio per l'esigenza di superare determinate questioni, di ovviare al basso livello oggi raggiunto dal processo programmatorio del Paese.

Credo, infatti, che mai come oggi il discorso programmatorio abbia segnato un tale fallimento: e di ciò soffrono le regioni, perchè abbiamo sperimentato che non esiste una programmazione regionale al di fuori di un concorso a quella nazionale.

Abbiamo condotto un'esperienza programmatica alla fine della I legislatura, e si trattava di interventi razionalizzanti di quelli delle regioni, nell'ambito del loro territorio, mentre solo all'inizio della II legislatura si dette il via, in una serie di regio-

ni, a tentativi di collegamento tra programmazione regionale e nazionale. E per la prima volta vedemmo affiorare, nel documento governativo di presentazione alle Camere, l'esigenza che la programmazione diventasse per tutti un metodo di governo, e la riaffermazione del concetto che non esiste programmazione nazionale senza il concorso delle regioni.

Non siamo però mai andati oltre questa enunciazione, ed il piano triennale non fu mai discusso con le regioni: questo concorso, quindi — prima per una certa volontà politica e poi per carenza di strumenti — non ha trovato modi di attuazione.

Le regioni, come ripeto, soffrono di questa situazione, e sarà la loro fine se esse verranno sostanzialmente invischiate in un semplice processo di decentramento amministrativo dello Stato.

Il problema principale che oggi rileviamo consiste nel fatto che le regioni non hanno un rapporto complessivo con il Governo, ma con i singoli ministri per l'attuazione di singoli programmi di spesa; e il discorso programmatico e oggi così frammentario, e direi inesistente, che rende difficile la soluzione di tale questione.

Alcune regioni, signor Ministro, ci sono venute a dire che hanno predisposto dei piani, dotandoli di finanziamenti, ma che su di essi non hanno mai avuto una precisa risposta di consenso o dissenso da parte di un Governo o di un Ministro. Ed io credo di capire che quei piani non hanno incisività perchè attualmente sono irrisorie, quasi inesistenti le risorse proprie con le quali le regioni possono finanziarli.

Si parla tanto del problema dei residui, e su di esso occorrerebbe fare dei chiarimenti, perchè ne deriva un danno alle regioni, quasi che fossero loro a procurare tali residui. Invece, quando dei residui corrispondono ad un'opera in corso, è bene che vi siano, con l'attuale sistema di contabilità, altrimenti si verificherebbe una paralisi completa.

Le regioni dispongono di risorse che vanno dal 5 al 10 per cento di quelle nazionali, e quindi la programmazione regionale, se non costituisce momento di attuazione di

un programma più generale d'intervento, non riesce ad avviarsi e a portare a dei risultati.

L'attuazione del citato articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 si potrà ottenere da una parte riconducendo il discorso programmatico nel suo complesso a metodo di governo, e dall'altro ponendo mano ad una serie di riforme. Ad esempio, diventa un atto indispensabile di tale processo la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui va aggiunto un diverso modo di operare e di esistere di una serie di ministeri, che non possono avere (proprio nella prospettiva di attuazione dell'articolo 11) lo stesso ruolo che avevano prima del decreto in questione. O questi ministeri diventano momenti di coordinamento di un processo programmatico, con una serie di funzioni nuove da conferire alle regioni, conseguentemente al decreto presidenziale n. 616, o vanifichiamo tutto il discorso che stiamo facendo, assistendo a quanto si sta già verificando, cioè al recupero da parte di tali Ministeri, sotto spoglie diverse, delle funzioni che esercitavano prima.

A parte, quindi, le questioni dei rapporti tra gli organismi di cui parlava il Ministro, vi sono problemi ancora più importanti, quale il completamento di una riforma istituzionale; perchè la sua mancanza porta alla impossibilità, per le regioni, di divenire strumenti programmatori dello Stato nel suo complesso, momenti del coordinamento regionale della programmazione.

In proposito, vorrei chiedere al Ministro se non ritenga che una serie di leggi importanti, da noi varate, non facilitino il processo programmatico nel suo insieme — di cui al citato articolo 11 — non affidando alle regioni compiti di controllo e di coordinamento di tale processo. Dico questo perchè abbiamo una discussione sulle risorse messe a disposizione dei comuni, al di fuori di questa visione. Noi dobbiamo essere rispettosi dell'autonomia comunale ma nel contesto di una visione che fa delle regioni un momento di coordinamento previsto dal sopracitato articolo 11.

Per quanto riguarda la questione dei residui, credo che ella abbia sottolineato un

giusto problema come quello della pubblica amministrazione; tuttavia faccio presente che esiste anche un altro problema ed è quello delle questioni procedurali. Lo stesso articolo 11 presuppone un impegno molto più marcato. Mi rendo conto che più di aver fatto delle domande, ho fatto una riflessione, ma essa è importante in quanto siamo alla fine di questa II legislatura regionale e vediamo che tale istituto non ha rappresentato un momento di novità quando abbiamo attribuito ad esse responsabilità non proprie.

È per tali ragioni che non ritengo che questo processo sia destinato a crescere nella giusta direzione e che, anzi, possono venire compromessi e vanificati anche i risultati raggiunti.

S P E Z I A . Signor Ministro, mi pare che nel corso del suo intervento ella abbia detto che, per quanto concerne la programmazione, siamo di fronte ad un problema del futuro. La prima cosa da stabilire pertanto, è se, sul piano legislativo, ci troviamo nella giusta direzione di marcia, tenendo presente che dal 1976 ad oggi abbiamo avuto in tale materia diverse leggi: la n. 335, la n. 616 e la n. 468.

Altra cosa importante è trovare il modo per evitare che lo Stato democratico, uno Stato cioè con poteri decentrati (altrimenti non sarebbe più democratico) si regga su di un errato concetto di autonomia. Fino ad oggi tale concetto si è coniugato con dicotomia; mentre invece si deve coniugare con interdipendenza e complementarietà. È appunto questa la programmazione, cioè il raccordo delle autonomie e nelle autonomie; il raccordo fra il pubblico ed il privato. D'altra parte l'articolo 11 costituisce una novità che vuol significare il coinvolgimento dello Stato democratico a tutti i livelli, nella definizione degli impegni non tanto di una sola programmazione economica, ma di sviluppo; cioè di una programmazione globale del territorio. Attraverso questo metodo occorrerà far partecipare tutte le autonomie e tutte le libere espressioni pluralistiche della società, in modo tale che esse diventino costruttive e non esplosive, dicotomiche e disgreganti.

Ad esempio davanti a noi c'è oggi il fondamentale ed assolutamente prioritario problema dell'inflazione. In queste ultime settimane abbiamo avuto una notevole svolta negativa di questo fenomeno. Ma è pur vero che in una società democratica le decisioni di organizzazioni o di istituzioni pubbliche o private possono rendere pressoché inutile l'intervento del Governo per dominare, ad esempio, un fenomeno così grave, con la manovra fiscale o/e monetaria. Le decisioni in questo senso risultano quasi sempre insufficienti perché la scala prezzi-salari sfugge ai riflessi di questa manovra anche in conseguenza delle indicizzazioni così diffuse nel nostro Paese.

A questo fine non è pensabile limitare l'autonomia degli enti od associazioni altrimenti non avremmo più uno Stato democratico ma, parimenti, non possiamo assistere senza intervenire, ad un fenomeno così disgregante. E ciò dovrebbe essere avviato con la legislazione in atto.

Concludendo, vorrei chiedere al Ministro se ritenga che questi strumenti legislativi che abbiamo oggi a disposizione, imperfetti senz'altro, possano però farci prevedere un futuro un po' razionalizzato.

B A M B I . Desidero, innanzitutto, sottolineare come l'apporto che il ministro Giannini potrà fornire alla riforma sia di fondamentale importanza.

Entrando nel merito dei problemi, non posso fare a meno di ricordare che non sono stati presi in considerazione i decreti n. 617 e n. 618 anch'essi approvati, come quello n. 616 da circa due anni e mezzo.

Desidero chiedere al Ministro in quale modo egli ritenga sia possibile collegare l'articolo 11 del decreto-legge n. 616 con il decreto-legge n. 618 nel suo insieme; quest'ultimo, infatti, è importantissimo ai fini della definizione delle prospettive e, soprattutto, per attuare il disposto dell'articolo 117 della Costituzione oltre che per regolamentare tutti i problemi inerenti al trasferimento di competenze alle regioni e quelli inerenti alle residue competenze dello Stato.

Come dicevo all'inizio del mio intervento l'apporto del Ministro alla soluzione dei problemi di fronte ai quali oggi ci trovia-

mo è di fondamentale importanza: egli infatti ha contribuito, insieme alla Commissione per l'applicazione della legge n. 382, alla definizione concreta dei decreti-legge nn. 616, 617, 618. E tale contributo è tanto più importante quanto numerosi sono i problemi da risolvere: oggi noi parliamo di quelli derivanti dall'applicazione dell'articolo 11 del decreto n. 616, ma non dobbiamo dimenticare, pure, che altri ve ne sono. Tutte le grandi riforme sono segnate dalla ricerca continua di modelli da seguire: non c'è, pertanto, molto da preoccuparsi perchè, nel momento in cui uno di questi modelli dovesse risultare superato, lo si può sempre perfezionare.

Condivido, inoltre, quanto detto dal Ministro relativamente ai problemi di raccordo tra lo Stato e le regioni; infatti il punto è oggi quello di meglio raccordare le funzioni degli organi centrali e quelle degli organi periferici, sì da produrre efficienza evitando ogni possibile polemica su organismi di primo grado ed organismi di secondo grado e sulla questione dei controlli reciproci e nei confronti dei propri « sottoposti », che per lo Stato sarebbero le regioni e per le regioni i comuni e le province. Dobbiamo in ogni modo evitare che il nostro lavoro si muova nell'ottica tradizionale in base alla quale le autonomie locali rivendicano potere ed il potere centrale si preoccupa di una tale rivendicazione.

Ho avuto modo di leggere attentamente in questi giorni la relazione della Corte dei conti al bilancio dello Stato per il 1978; in tale relazione vengono poste in evidenza, con riferimento ai singoli comparti, diverse questioni, in particolare relativamente al problema della perfetta attuazione del decreto-legge n. 616. Ho la sensazione che la mancata riforma dei Ministeri, ed in modo particolare di quello dell'agricoltura, abbia provocato molte situazioni negative; bisogna quindi, evitare che si sovrappongano tra loro momenti esecutivi e bisogna, perciò, arrivare a dei raccordi che consentano flussi di dati provenienti sia dal centro, sia dalla periferia. Senza dilungarmi troppo sui problemi posti dal Ministro — alcuni dei quali importantissimi quale quello relativo alla

programmazione che non riesce ad andare avanti — desidererei sapere in che modo il Ministero della funzione pubblica intenda risolvere la questione relativa alla effettiva operatività del decentramento; di questa organizzazione dello Stato che non è stata certo inventata per produrre effetti negativi o per dare semplicemente ragione a chi credeva nella necessità della sua attuazione. Il decentramento è stato attuato perchè risponde alle esigenze di uno Stato moderno e, perciò, vogliamo che produca i migliori effetti possibili.

Il problema di fondo al quale il Ministro, con la sua indubbia competenza, può certamente dare una soluzione è quello dell'attuazione delle norme; una volta dato un tale impulso, si vedrà quali saranno gli accorgimenti di ordine politico-istituzionale da adottare. Se volessimo inventarne di nuovi, senza prevedere cosa essi possano produrre nella realtà, se, in una parola, precorressimo i tempi, correremmo il rischio di creare una situazione peggiore di quella attuale.

P R E S I D E N T E . Nonostante che quanto detto dal Ministro ci abbia consentito di allargare la nostra visuale relativamente ai problemi derivanti dall'applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, molti sono ancora i problemi insoluti inerenti alla riforma, quale, per esempio, quello ricordato poc'anzi dal collega Bambi e relativo all'applicazione del decreto n. 618.

A questo proposito desidero chiedere al Ministro se crede che la Conferenza dei Presidenti delle Giunte possa assorbire le competenze dell'attuale commissione interregionale, prevista dalla legge del 1970, o se ritenga che a quest'ultima commissione debbano essere assegnati invece nuovi e specifici compiti e se, ancora, non sia necessario un raccordo con una Presidenza del Consiglio rinnovata e con un Presidente del Consiglio dotato di poteri più incisivi, e, in particolare, con un Presidente del Consiglio dotato di più incisive possibilità di indirizzo effettivo dell'operato del Governo: questo per quanto riguarda la parte relativa allo Stato.

Invece, per ciò che attiene a quella periferica, le volevo chiedere se non ritiene che, per realizzare quei raccordi di cui ci ha parlato, sia estremamente urgente, non più dilazionabile, l'istituzione della figura costituzionale del commissario di governo: a me sembra che senza la realizzazione di questa figura essenziale per un diverso tipo di essere dello Stato nella periferia e per la creazione di un ente di raccordo, anche decentrato, tra l'amministrazione statale residua nella regione e l'amministrazione regionale, non sia possibile dare risposta soddisfacente all'esigenza di raccordo.

Ricordo che il Senato, in sede di Commissione interni, sta esaminando dei testi di riforma delle autonomie locali: desidererei sapere, allora, se ella non ritiene augurabile che contestualmente non si proceda al riassetto ed all'organizzazione dell'amministrazione periferica perchè, se ciò non fosse, rischieremo di ripetere, nel campo delle autonomie locali, quel medesimo errore che ella ha già deplorato quando ha dovuto constatare che l'attuazione della legge n. 382 è stata resa monca, da una decisione del Parlamento, per la mancanza di tutta quella parte relativa alla riorganizzazione dei Ministeri e dell'organizzazione centrale dello Stato.

Torno a sottolineare, quindi, l'urgenza di una iniziativa legislativa da parte del Governo perchè ad esso compete, considerata la natura del problema che, ripeto, attiene all'ordinamento periferico dell'amministrazione statale ed alla figura del commissario di governo.

Poichè sono intervenuti anche i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM credo sarà interessante, per loro e per noi, ascoltare la replica del ministro Giannini che, sicuramente, fornirà spunti interessanti per la prosecuzione del dibattito.

G I A N N I N I , *ministro per la funzione pubblica.* Direi che le domande che mi sono state rivolte si possono dividere in due gruppi: uno che tocca la materia della programmazione e l'altro che ha ad oggetto, invece, i problemi di prospettiva, di diritto positivo, di riforma. Inizierò dal pri-

mo gruppo perchè è quello che, in modo più specifico ha fornito l'occasione di questo incontro.

Devo subito dire che, a mio parere, occorrerebbe intenderci meglio sul significato del termine « programmazione » anche perchè è chiaro che l'articolo 11 della legge n. 616 è una norma che è stata posta in vista di un futuro auspicato, ma incerto, nell'attesa, cioè, della realizzazione di una programmazione. Da qui, appunto, la preoccupazione del legislatore, segnalata in sede di preparazione di quella che poi è divenuta la legge delegata n. 616, di rendersi conto che, al momento in cui si sarebbe attuata la programmazione, la medesima avrebbe avuto la funzione di un necessario raccordo tra lo Stato e le regioni. Questo spiega, tra l'altro, la partecipazione delle regioni in questa sorta di implicazione reciproca tra il momento della programmazione regionale e quella statale.

Ora, di norme di questo tipo nei nostri testi positivi ce n'è una gran quantità; quelle che parlano di programmazione sono perfino eccessive nella nostra legislazione positiva; perchè? Non vorrei che qui si fosse creata una immagine popolare della programmazione nel senso che essa dovrebbe essere qualcosa di molto simile a quella dei paesi collettivisti: quindi, un sistema ordinato che attiene alla realizzazione di iniziative, al collegato finanziamento delle medesime, ed alla disciplina della produzione e degli sbocchi.

Vorrei fosse chiaro il fatto che questa immagine popolare da noi non è realizzabile, perchè quella che noi possiamo avere è una forma molto semplice di programmazione: è inutile porci il problema di perfezionare la programmazione statale perchè essa presuppone la pienezza dell'iniziativa economica in mano pubblica, nonchè la pienezza della disponibilità finanziaria. Teniamo presente, comunque, che in un sistema collettivista — e mi riferisco al sistema immaginato, a suo tempo, da Barone — anche l'autofinanziamento dell'impresa pubblica è una realtà manovrata dal potere centrale, il quale può disporre che l'impresa non si autofinanzi e che, quindi, sia finanziata con

mezzi esterni: cosa, questa, che non è neanche una falsa immagine, perchè sappiamo tutti che ciò avviene in Inghilterra. Su questo vorrei che vi fosse un minimo di accordo nel senso, appunto, che la programmazione possibile in uno Stato del nostro tipo, cioè, in uno Stato in cui vi è coesistenza di iniziative pubbliche e private, di ricchezza pubblica e privata, di disposizioni pubbliche e private, non può essere una programmazione che del tipo francese: una programmazione, cioè, per obiettivi e non per sistemi ordinati di decisioni finalizzate ad uno scopo generale di regolazione dell'economia pubblica, la quale non esiste se non in un sistema di tipo collettivista.

Orbene una programmazione di tipo francese — e mi sembra di averlo detto — è un sistema che, quanto meno in Francia, ha prodotto risultati impressionanti, perchè nel giro di pochi anni sono state industrializzate intere regioni che prima erano depresse, e sono state trasformate, con un intervento programmatorio nel senso dello sviluppo delle attività primarie e di quelle secondarie. Terre prima desertiche come quelle della Francia meridionale sono ormai al livello di quelle della Francia settentrionale. La trasformazione della Liguadoca, ad esempio, può essere verificata anche da un semplice pellegrino; chi vi si fosse recato alcuni anni fa vedrebbe, se vi tornasse oggi, cosa essa è diventata.

Orbene, questa programmazione per obiettivi non è una programmazione rimessa solamente all'iniziativa privata. È una programmazione in cui, appunto attraverso un sistema programmato di politica economica generale vi è un concorso ordinato di iniziativa privata e di iniziativa pubblica. Ecco, dunque, come è pensabile un sistema di programmazione in Italia!

Certo, se ci adagiamo nel seno dell'immagine popolare della programmazione come qualcosa che preveda quando, dove e come si debba impiantare uno stabilimento chimico o uno stabilimento siderurgico o uno stabilimento meccanico o si debba praticare la coltura della barbabietola o quella della canapa o quella dei pomodori non possiamo che creare delle utopie poichè non

è pensabile che nel nostro Paese si possano realizzare cose di questo genere. Però è vero parimenti che non abbiamo saputo compiere in Italia una programmazione per obiettivi, perchè anche quel poco che è stato realizzato per opera della Cassa per il Mezzogiorno nell'Italia meridionale è stato il frutto di una programmazione più che altro di infrastrutture, appoggiata ad ausili finanziari a favore di determinati imprenditori privati o pubblici i quali manifestassero volontariamente o adesivamente — quindi non per intervento pubblico — una loro buona volontà di intervento.

Perchè sono falliti tutti i cosiddetti programmi speciali che, a suo tempo, erano stati immaginati come da realizzare da parte della Cassa per il Mezzogiorno? Perchè tutte le volte che si è elaborato un programma speciale al di fuori dell'ambito della Cassa per il Mezzogiorno, esso ha finito per arenarsi? Perchè è mancato proprio quel modo di amministrare per programmazioni che qualcuno di loro ha qui giustamente sottolineato. La programmazione è un modo di essere dell'Amministrazione che bisogna mettersi in mente di potere e di sapere utilizzare, altrimenti essa è nulla, è una parola.

Allora, se questo è l'ambito della programmazione, quale significato può avere l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, esclusa, s'intende, la sua parte utopistica, cioè tutto quanto vi è di attinente ad una programmazione vagheggiata ma irrealizzabile o ad una programmazione realizzabile ma non realizzata per difetto di uomini?

Vi è, appunto, la necessità di un raccordo tra lo Stato e le regioni che, ad esempio, proprio per i programmi speciali sarebbe stato indispensabile. Per quale ragione, infatti, i porti di Cagliari, Napoli e Sibarì costituiscono tutti iniziative non portate a termine? Proprio per la mancanza di raccordo efficiente tra la decisione presa, ad un certo momento, in sede centrale ed i tempi e i modi di attuazione che si sono diramati lungo le amministrazioni delle regioni per arrivare poi ai poteri locali dove quella decisione è definitivamente fra-

nata proprio per l'inconsistenza di manovre le quali sono andate al di là di certi limiti domestici, da « piede di casa », caratteristici dei nostri poteri locali.

Se questo è il significato dell'articolo 11, ebbene sono necessari raccordi nell'azione economica fra potere centrale e poteri regionali e comunali. L'articolo 11 è certamente una norma importante perchè attraverso di esso è possibile raggiungere quell'unificazione politico-economica della quale molti di loro hanno esattamente parlato e sulla quale mi hanno domandato addirittura se la considerassi realizzabile. Rispondo che la considero realizzabile sia sul piano politico-economico sia su quello sociale.

Qual è, ora, la conseguenza di tutto questo? È che dubiterei dell'impostazione data al problema dall'onorevole Bassetti secondo il quale il problema non è quello di raccordi interni bensì quello di raccordi esterni. Certamente vi è anche il problema dei raccordi esterni, ma lo si può risolvere con quegli strumenti di repertorio che ormai ci sono noti per esperienza ultrasecolare: cioè con quegli strumenti che furono inventati nel secolo scorso, come gli incentivi e i deterrenti, gli interventi pubblici infrastrutturali, le attività di sostituzione e di supplenza; insomma, con tutte quelle attività che indubbiamente alcuni effetti benefici hanno prodotto, ricorrendo particolari situazioni di luogo e di tempo. Mi riferisco, ad esempio, al caso dell'industrializzazione della Germania meridionale, che fu compiuta tutta in base ad elementi di questo tipo; però le condizioni di tempo e di luogo della Germania meridionale alla fine del secolo scorso non esistono oggi, certamente, in alcuna parte d'Italia. Pertanto non possiamo pensare di trovare antecedenti illustri ad una politica che sia solo di raccordi esterni.

Cosa ci dimostra, allora, l'esperienza? Purtroppo è un'esperienza da noi ripetuta, se volete pedestre; che occorre sempre una istituzione che faccia da perno se si vuole raggiungere un qualche rilevante obiettivo. Onde si deve istituire un antro di riferimento, sostenuto da un'organizzazione, perchè altrimenti le attività spontanee non sono in grado di concentrarsi intorno a un fine e so-

prattutto di coordinarsi tra di loro. Questo è, infatti, l'aspetto che più colpisce della problematica. Si prenda, ad esempio, il caso della politica industriale per il Mezzogiorno; essa si è potuta impostare su base più razionale quando si sono scelti i poli di sviluppo, ed essi sono stati istituzionalizzati in organismi di supporto. Così per i triangoli industriali, le zone industriali, le aree ed i nuclei di sviluppo forse sono stati concessi con troppa prodigalità, ma in base ad un concetto esatto. Che poi sia mancata la forza di realizzazione, perchè, una volta inventati i poli di sviluppo industriale, non si sono chiamati determinati imprenditori i quali potessero sviluppare determinate attività industriali, è altro discorso, che attiene ad errori di disegno di attuazione: al pubblico potere non interessava se un determinato soggetto non era capace di « camminare » perchè non ne aveva le possibilità e nutriva i suoi polmoni con l'aria dei sussidi pubblici. Ma proprio questo dimostra la mancanza del coordinamento attuativo. In altre parole, è mancato un organismo di selezione, idoneo a compiere delle scelte razionali in ordine alle attività realizzative.

Allora si possono spiegare perchè abbia tanto insistito sull'aspetto istituzionale dei raccordi. L'esperienza sembra ci dimostri che, se non abbiamo raccordi in sedi predefinite (in cui ci sia qualcuno che metodicamente si occupa di certe cose e non di altre, delle diramazioni di certi messaggi e non di altri, dello studio di certe forme di rapporto tra potere centrale e regioni e non di altre), resteremo per forza di cose nella situazione di episodicità in cui ci troviamo.

E notiamo che tale situazione è qualche volta produttrice di vicende allarmanti. Una è anche di questi giorni: la realizzazione della riforma sanitaria, su legge delegata, con il conflitto latente tra gli assessori regionali alla sanità e quelli al personale, perchè è mancato il raccordo tra questi due poteri appartenenti al medesimo organismo. Il raccordo è mancato perchè nessuno ha segnalato loro che occorreva un coordinamento, quantomeno interno, circa le proposte da sottoporre allo Stato, sicchè a que-

st'ultimo sono giunte delle voci discordi, e ciò non poteva non favorire la discordanza interna nello Stato medesimo. Questo non sarebbe accaduto se fosse esistito quell'organo politico centrale che ho detto, composto dai rappresentanti delle giunte. È evidente che con questo non penso alla rappresentanza legale, quanto alla voce delle regioni; quindi nulla vieta che in esso vi siano degli assessori o il presidente del consiglio regionale (si tratta di una questione interna, da rimettere alle singole regioni): interessa piuttosto che la voce afferente a quest'organismo centrale sia politica e non tecnica. Occorre cioè una voce che dica: attenzione, abbiamo oggi questo problema sul tappeto; come ci dobbiamo regolare? Agendo ciascuno per conto proprio? (Anche questa è una politica). Oppure vogliamo trovare, in nome della programmazione, un elemento di collegamento, di unificazione? Stabiliamo allora come si determina questo elemento.

Se esistesse l'organo politico centrale (e con ciò rispondo anche alla domanda posta mi dal Presidente) potrebbe continuare a svolgersi l'azione di quella commissione interregionale che si occupa di problemi importanti, ma applicativi, oggi come oggi, perchè non ha voce per parlare di problemi politici. La commissione potrebbe rimanere come una delle sedi tecniche in cui si risolvono degli affari come quelli collegati, ad esempio, al sistema della legge n. 468, che, altrimenti, non avrebbero una sede in cui essere istruiti e decisi. La legge n. 468 ha infatti introdotto nel nostro sistema una profonda modifica di strutture, perchè ha impostato — non voglio dire risolto — il problema di una finanza pubblica che sia insieme unitaria e pluralistica. Probabilmente il tentativo non è completamente riuscito, anche perchè a quella avrebbero dovuto far seguito altre leggi, che finora non ci sono state.

Ci si è chiesti qui se sia esatto quello che si dice correntemente circa l'accumulazione dei residui da parte delle regioni: certo che non è esatto, perchè il problema non deriva da cattiva volontà o incapacità delle regioni, ma dal sistema. Infatti, quando si

fanno assegnazioni finalizzate alle regioni sulla base di parametri puramente meccanici, è chiaro che i residui passivi si accumulano; non è ad esempio pensabile che, in base alla popolazione, si distribuiscano somme attinenti all'attività agricola, quando questa è diversa in Lombardia e nel Lazio: eppure, il parametro di distribuzione è il medesimo, ed allora si spiega perchè il Lazio accumuli residui passivi.

P R E S I D E N T E . È stato anche portato il caso dei residui realizzati nel Trentino per il mancato impegno di somme destinate .. a culture mediterranee!

G I A N N I N I , *ministro per la funzione pubblica*. C'è anche l'esempio della distribuzione dei premi di origine comunitaria — prima per l'abbattimento dei vitelli, poi per il loro allevamento — dati a caso, come se in tutte le zone d'Italia il numero dei vitelli fosse il medesimo. Tutto ciò dimostra la mancanza di un « cervello » che sappia fare delle analisi disaggregate.

Neppure lo Stato — si dice — le sa fare per se stesso, però speriamo che ci si arrivi, e anche in sede di raccordo tra Stato e regioni. Tanto più che tutto ciò si ripercuote poi in modo negativo sui comuni e le province, cioè gli enti che sono alla base di queste attività.

E questo il motivo per cui riterrei che l'impostazione critica dell'onorevole Bassetti — che pur accetto — non è sufficiente. Infatti, in uno Stato come quello attuale, in cui il potere pubblico ha tanta parte nelle iniziative e nella distribuzione della ricchezza (la legge n. 468 ne è la dimostrazione), probabilmente non basta un raccordo per linee esterne tra Stato e regioni, ma ne occorrono altri tipi.

Vengo ora a rispondere all'ultima parte delle domande che mi sono state poste, concernente il riordinamento delle strutture centrali e quello dei poteri locali, nonché i rapporti tra il decreto del Presidente della Repubblica n. 618 e l'articolo 11 di cui ci stiamo occupando.

Vorrei a questo punto dire che il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 è

rimasto, come ricordava il Presidente, un torso: diciamo pure da completare, come lo stesso Presidente aggiungeva. Infatti, vi sono ancora una quantità di settori (acque pubbliche, beni culturali, parchi, eccetera) in cui la legislazione statale fa difetto, e le regioni non si sanno muovere, perchè non sono quegli organismi così incendiari che taluni pensavano.

Tutto ciò provoca una situazione di stallo in certi settori particolarmente sensibili, come quello agricolo.

Dobbiamo però riconoscere con tutta onestà che non siamo in grado di dire quali sono le linee di ricostruzione dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei ministri, di tutti gli organi periferici dello Stato. Perchè non siamo in grado di saperlo? Perchè abbiamo delle conoscenze di tutte queste situazioni, puramente cartolari. In un ministero vi sono tante direzioni, tante divisioni che, a loro volta, si dividono in tante sezioni. In tutto lo Stato italiano abbiamo circa 600 divisioni. Cosa fanno? Qual è il carico di lavoro effettivamente svolto? Quante di esse esistono soltanto sulla carta? Alcune divisioni sono state istituite in base a certe leggi che o hanno perso vigore o attualità o riguardano materie di cui lo Stato non si occupa più. Quante, viceversa, sono le divisioni sovraccariche di lavoro in quanto su di esse sono affluiti compiti istituiti con leggi secondarie?

Il Governo ha già disposto una rilevazione conoscitiva al riguardo; speriamo di avere i primi risultati per il mese di febbraio-marzo. Quando avremo queste prime informazioni sarà possibile affrontare seriamente il problema del riordinamento del potere centrale e di quello periferico. A parte la scelta politica che noi abbiamo prospettato vi è anche un problema di scienza dell'amministrazione, cioè di come convenga strutturare questa macchina dei poteri centrali e dei poteri locali dello Stato. All'uopo noi possediamo soltanto due indicazioni costituzionali estremamente scarse: 1) il commissario di Governo come organo di coordinamento degli organi locali dello Stato; 2) la necessità di regolare con legge i poteri della Presidenza del Consiglio

Queste due norme affermano delle necessità, ma non dicono come si risolveranno i problemi applicativi. Si tratta di norme che enunciano dei comandi, ma si limitano a questo; e necessario, pertanto, avere del materiale più consistente intorno al quale lavorare. Vorrei fare un esempio: la riforma della polizia. Si poteva pensare, in astratto, che fosse il Commissario di Governo l'organo locale dello Stato, incaricato del coordinamento delle diverse forze di polizia. Invece, la soluzione adottata è stata quella di lasciare tale potere in mano al prefetto. Soluzione discutibile o meno, non è mia intenzione entrare nel merito. Debbo, però, dire che non è senza una ragione che si è scartata la soluzione del Commissario di Governo. Infatti, oggi esso è un organo che non ha intorno a sé un proprio apparato: non è in grado di assolvere quella funzione di « dirimpettaio » statale rispetto alle regioni, funzione che, secondo gli interpreti costituzionali, dovrebbe spettargli.

È proprio da questo esempio che possiamo renderci conto di come sia difficile attuare certi dettati costituzionali. Se intendessimo affidare al Commissario di Governo il ruolo di coordinamento dei poteri locali dello Stato, quali di questi dovremmo fargli coordinare effettivamente? Forse le finanze? O forse l'apparato della marina mercantile? È molto facile dire: bisogna coordinare la pubblica sicurezza, l'assistenza e la previdenza, l'istruzione o l'industria. Ma la periferia dello Stato vive di fatti economici e sociali; non è che con il coordinamento di questi organi si possa risolvere il problema di una presenza politica del Commissario di Governo.

È proprio per questo motivo che prima e necessario fare delle rilevazioni conoscitive; dopo di che potremo rispondere a tutte le domande, per altro esattissime, che sono state poste in questa sede, circa la ristrutturazione del potere centrale, l'attuazione della legge n. 618 o la ristrutturazione periferica dello Stato, la previsione di poteri di raccordo (anche nel settore regionale) per la Presidenza del Consiglio. Inoltre occorrerà che quest'ultima sia ordinata sull'esempio del cancellierato tedesco che ha

4 divisioni alle sue dipendenze che si occupano, oltre al resto, anche dei rapporti fra i vari *länder*.

Mi permetto di insistere sul fatto che occorrono dei raccordi differenziati fra Stato e regioni, cioè dei raccordi politici, di attività conoscitive, di informazione. Bisogna evitare, e con questo concludo, che lo Stato ignori le regioni e viceversa.

P R E S I D E N T E. Ringrazio anzitutto il ministro Giannini per il suo intervento.

Ringrazio parimenti i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM di avere accolto il nostro invito a partecipare all'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione, desidero, innanzi tutto scusarmi per la scarsa partecipazione dei colleghi a questa riunione dovuta allo sciopero dei treni ed alla concomitanza di votazioni alla Camera. Desidero anche ricordare loro che, se ritengono, possono far pervenire alla Commissione entro il mese di dicembre eventuali promemoria o documenti conoscitivi.

V E R N O L A. Nel ringraziare a mia volta il presidente e la Commissione tutta per averci consentito di partecipare a questa riunione e di poter, quindi, dare il nostro contributo all'indagine conoscitiva, debbo anch'io scusarmi per il fatto di esserci presentati qui con una delegazione più esigua di quella che avremmo voluto; gli stessi problemi di sciopero e la concomitanza di riunioni di diversi consigli comunali ce lo hanno impedito.

Dirò subito che l'associazione ha elaborato un promemoria che costituirà la traccia sulla quale ci muoveremo nel corso di questa audizione. Essa rispecchia le posizioni delle diverse componenti dell'ANCI e fa riferimento ai problemi generali sui quali si è registrato il più ampio consenso; non rispecchia, invece, le normali divergenze di vedute su alcuni aspetti specifici, quale quello relativo all'ente intermedio oppure quello inerente alla partecipazione degli enti locali alla programmazione a livello nazionale.

L'ANCI, comunque, stima di grande rilievo — come ho già detto — l'iniziativa assunta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il punto oggi toccato dai rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali esige una rapida ripresa di analisi e di nuove prospettazioni sul terreno della programmazione. Per questo la associazione unitaria dei comuni italiani considera quanto mai opportuna e tempestiva l'indagine avviata dalla Commissione, dalla quale attende indicazioni che concorrano a riportare su basi più certe e coerenti il processo di rinnovamento autonomistico dello Stato repubblicano.

Allo scopo di offrire una linea di risposta al questionario sottoposto dalla Commissione, che sia sufficientemente organica (pur nella sua sinteticità), si raggruppano in cinque punti gli orientamenti dell'ANCI, con riferimento ovviamente anche a documenti che, più di recente, hanno segnato lo sviluppo della politica dei comuni in ordine alle molteplici questioni richiamate.

Per quel che riguarda, quindi, i rapporti tra autonomie locali e Stato centrale, l'ANCI ed il movimento delle autonomie di base hanno sempre rivendicato un ruolo attivo e corresponsabile nei confronti dei temi generali di interesse della collettività nazionale, rifiutando ogni pretesa centralistica che tendesse a ridurre il ruolo degli enti locali ad una condizione di minorità, di settorialismo o di marginalità. L'ANCI ha sempre valutato fondamentale la funzione delle regioni ai fini della partecipazione reale di tutto il sistema delle autonomie alla politica di programmazione nazionale. Funzione primaria, quella delle regioni, che tuttavia non deve esaurire in sé le esigenze di una indispensabile interlocuzione diretta — sui diversi profili della legislazione nazionale, così come della programmazione nazionale — delle rappresentanze unitarie degli enti locali con gli organi centrali dello Stato.

Al riguardo, si richiamano le proposte e gli orientamenti emersi proprio attraverso un confronto positivo con esponenti regionali, durante l'ultima edizione del convegno di Viareggio.

È, quindi, necessario stabilire opportunità, anche istituzionali, di dialogo diretto tra Governo nazionale, regioni e rappresentanze unitarie degli enti locali territoriali su temi di portata generale (non solo su aspetti, come già oggi avviene, di rilevanza specifica). Non meno importante è che tale dialogo si svolga, dando i propri frutti, con il Parlamento e con le sue Commissioni; qui si tratta non solo di offrire in maniera continuativa ai lavori delle Camere gli elementi conoscitivi della realtà delle comunità locali, dei loro bisogni, dei problemi della loro amministrazione, ma occorre individuare soluzioni procedurali e regolamentari che assicurino coerenti applicazioni al principio dell'« adeguamento » della legislazione nazionale alle esigenze delle autonomie e del decentramento così chiaramente sancito dalla IX disposizione transitoria della Costituzione. È intuitivo che ogni possibilità di elevare l'ente locale a soggetto realmente protagonista della programmazione è legata ad un profondo riordinamento del sistema di finanza locale che sia efficacemente coordinata, dalla legge dello Stato, a quella regionale e a quella pubblica in generale.

Un giudizio sereno e obiettivo sull'assetto finanziario attuale delle autonomie locali ci dice che, come se gli spazi di autodeterminazione e di responsabilità dei comuni sono molto limitati (e comunque operano esclusivamente sul fronte della spesa), tuttora modesti sono i risultati ottenuti dal punto di vista del coordinamento della finanza pubblica.

L'ANCI stima tuttavia che le leggi recenti, di efficacia annuale, in materia di finanza locale abbiano consentito di porre rimedio ad alcuni più gravi meccanismi che, prima del 1977, avevano determinato una spirale di indebitamento, produttiva di enormi guasti per le amministrazioni locali e, non meno, per la finanza pubblica; una spirale che rimaneva sottratta affatto ad ogni possibilità di controllo, di previsione o, anche soltanto, di stima quantitativa.

Taluni effetti, anche positivi, di carattere « strutturale » determinati dalle misure transitorie rischiano peraltro di essere messi in

forse dal prolungamento della « provvisorietà » (giunta ormai al terzo anno consecutivo dopo il periodo di « attesa » previsto dalla riforma tributaria). Infatti, i decreti Stammati e Pandolfi si ponevano come condizione di premessa della riforma; di qui l'accettazione, in quanto passaggio necessario, della spesa storica assunta a base della cosiddetta « operazione verità » per la determinazione degli incrementi consentiti dei livelli di spesa per beni e servizi; di qui, ancora, l'accettazione di consistenti limiti su molteplici versanti della vita delle amministrazioni locali, limiti tesi anch'essi ad operare un contenimento ed un controllo dell'espansione della spesa.

V'è da sottolineare, inoltre, l'inadeguatezza delle disponibilità di risorse (e/o delle capacità di spesa) rispetto alle funzioni direttamente assegnate agli enti locali; ad esempio si pensi che ancora rimane non risolto il problema dell'attribuzione di mezzi finanziari propri ai comuni per i compiti *ex* decreto 616, di precedente spettanza regionale. Malgrado l'espansione delle funzioni, anche negli anni più recenti, il tasso di incremento della spesa locale ha seguito un andamento più contenuto del tasso inflazionistico e di quello degli altri comparti della spesa pubblica.

Il riordinamento finanziario degli enti locali diviene pertanto un obiettivo urgente per molteplici ragioni di fondo; per contrastare le tendenze verso un allargamento delle sperequazioni e degli squilibri (uno degli obiettivi primari infatti della riforma della finanza locale è proprio quello del riequilibrio e della perequazione), per responsabilizzare l'ente locale nella politica dell'entrata così come nella politica della spesa, per raccordare le autonomie locali alla azione programmatica della regione.

A questo riguardo, si ritiene di dover segnalare la necessità di una distinzione tra la finanza locale relativa alla parte corrente di esercizio-gestione, da un lato, e la finanza locale relativa alla parte degli investimenti, dall'altro. È in quest'ultimo caso che l'intreccio tra finanza locale e finanza regionale deve farsi più stringente perchè è qui che la programmazione regionale (da impostare e

attuare con il concorso degli enti locali) deve svolgere una più pregnante azione di orientamento anche delle scelte di investimento delle autonomie infraregionali. Viceversa, per l'esercizio delle funzioni proprie, certezza di risorse (« proprie ») deve essere garantita dalla legge dello Stato.

Si annota, infine, che, così come occorre superare la logica centralistica dei fondi settoriali da assegnare alle regioni — di modo che se ne consenta la piena capacità programmatica — questi si debbono superare anche nel nuovo sistema di finanza locale.

Le relazioni istituzionali tra gli enti locali e le regioni rappresentano questione decisiva per l'impostazione della programmazione regionale. Come dimostra anche la pratica esperienza, ancorchè differenziata, di questi anni, in ogni fase della programmazione regionale viene in primo piano il problema del ruolo effettivo riconosciuto dal punto di vista politico-istituzionale all'ente autonomo locale.

Sono ben note le posizioni e le proposte dell'ANCI su questo punto che muovono dal concetto di centralità del comune e dal suo valore rappresentativo degli interessi generali della comunità locale. Di qui la sua soggettività politica di valore paritario in tutti i rapporti con gli altri livelli istituzionali; di qui l'esigenza che si sviluppi in sede regionale una politica capace, nei fatti, di rendere possibile e garantita tale paritarietà, di modo che, nella distinzione delle responsabilità, il concorso degli enti locali alla determinazione delle scelte di programmazione ed il coinvolgimento attivo dell'ente locale nelle fasi attuative della programmazione diventino fatto reale e non soltanto mera affermazione di principio, soddisfatta (come per lo più avviene) mediante mere consultazioni di rilevanza formale.

Questa linea di consolidamento, nella realtà, di un ruolo protagonista delle autonomie locali trova ampio riscontro anche nei testi degli statuti regionali, così come in importanti norme di legge statale e regionale. Ciò che conta tuttavia è operare con decisione e senza riserve per rendere applicabili principi che paiono universalmente riconosciuti; il che comporta che le regioni debbano saper

legare in maniera più stringente la programmazione a scelte di carattere istituzionale. In particolare, compito primario delle regioni deve essere quello di sospingere, con visione organica e di lungo respiro, il processo di decentramento delle loro funzioni di amministrazione diretta, attraverso l'applicazione via via generalizzata, dell'istituto della delega, quale « norma » per l'esercizio appunto delle loro potestà amministrative. Si sottovalutava spesso l'importanza che, ai fini di una congiunzione strutturale tra regioni ed enti locali nell'attività di programmazione, si può stabilire attraverso una coraggiosa politica di decentramento e di delega. Al riguardo l'ANCI ha sempre respinto gli atteggiamenti di rinvio o di sospensione rispetto a tale scelta istituzionale, atteggiamenti che si fondavano sul presupposto che soltanto a riforma legislativa dell'ordinamento locale avvenuta, si sarebbe potuto dare corso alla delega delle funzioni amministrative regionali. L'ANCI, viceversa, ha sempre sostenuto che la delega avrebbe dovuto rappresentare un modo concreto per far « crescere », in vista e prima ancora della riforma, la capacità politica e operativa della amministrazione locale da riscattare ad una dimensione di effettiva autonomia.

Non sono mancati in questi anni fatti di grande interesse nella ricerca di un proficuo rapporto tra le regioni e gli enti locali, anche se occorre riconoscere, in un giudizio d'assieme, che i risultati appaiono piuttosto limitati e che comunque ancora vasto è il terreno da dissodare e la strada da compiere per realizzare, in tutte le realtà regionali, un sistema di programmazione incardinato sulla partecipazione e sul coinvolgimento delle autonomie infraregionali.

Occorrerà meglio approfondire, anche all'interno delle singole regioni ma anche attraverso un confronto di tutte le esperienze quali soluzioni in termini di procedure, modalità, garanzie, istituti si debbano ricercare nelle leggi regionali per dare certezza giuridica e continuità al raccordo tra la programmazione regionale e le politiche degli enti locali. Certamente non sono da mitizzare le leggi sulle procedure della programmazione, attendendosi da queste risposte di per sé

risolutive; non per questo ne va sottovalutata l'importanza. È sicuro comunque che gli sforzi vanno prodotti anche su altri piani, concentrando in particolare l'impegno politico congiunto delle regioni e degli enti locali, come accennato, sugli investimenti.

Non sembra necessario spendere molte parole per segnalare le insufficienze strutturali e conoscitive di cui le amministrazioni locali soffrono rispetto a strumentazioni e a supporti che si renderebbero indispensabili per sostenere con efficacia il dialogo con la regione sul terreno della programmazione. Ciò nonostante, non mancano casi significativi, realizzati singolarmente o in collaborazione (talvolta anche a livello delle stesse sezioni regionali dell'ANCI), di studi, analisi e proposte che gli enti locali hanno offerto, su aspetti generali o specifici, al programmatore regionale.

Si aggiunga, infine, che altro lato della medaglia, per l'amministrazione locale, della programmazione è rappresentato da un metodo permanente di lavoro interno dell'ente locale, informato a criteri di sistematica riconduzione dei singoli comportamenti a fini e obiettivi di non immediata scadenza. È ovvio che per consentire tale più elevata qualità dell'ottica operativa di chi amministra l'ente locale, occorre infrangere l'incombenza della precarietà correlata con la non ancora intervenuta approvazione delle leggi di riforma finanziaria e istituzionale dei poteri locali.

Per le ragioni sopra indicate, diviene estremamente importante e urgente il varo definitivo della legge di nuovo ordinamento istituzionale delle autonomie. L'ANCI a tale riguardo conferma pienamente la validità della linea riformatrice portata avanti dall'Associazione unitaria negli ultimi anni e arricchita dalle ultime due edizioni del convegno di Viareggio.

Anche in questi giorni, la Consulta per i problemi istituzionali dell'ANCI ha fatto il punto sulle scelte di valore strategico che, in questa fase (sembra abbastanza avanzata) del dibattito sulla riforma all'interno della 1° Commissione del Senato e in particolare del relativo comitato ristretto, debbano essere considerate non rinunciabili.

La centralità del comune, che oggi viene riconosciuta da tutte le forze politiche autonomistiche quale perno su cui costruire il nuovo ordinamento degli enti locali, deve diventare un parametro costante nella ricerca delle soluzioni che riguardano ogni aspetto della riforma. Ne deve conseguire una coerenza complessiva e sistematica che trova il suo primario riferimento nel carattere di originarietà della comunità locale rispetto allo stesso riconoscimento dello Stato repubblicano, come vuole con grande apertura l'articolo 5 della Costituzione.

Il sistema ordinamentale del governo locale che ne deve seguire dovrà essere fermamente improntato ad una logica di relazioni istituzionali di effettiva paritarità, nella quale ruoli e funzioni siano chiaramente definiti, non sovrapposti, al riparo da ogni possibile tendenza di supremazia gerarchica invasiva e riduttiva degli spazi di autonomia di ogni livello rappresentativo di governo. Nella articolazione di tutti i profili che dovranno sostanziare tale profondamente rinnovato sistema del governo locale, primaria garanzia va attuata attraverso la stretta osservanza dell'articolo 128 della Costituzione che chiama i principi delle leggi generali della Repubblica quali soli ordinatori sia degli ambiti della capacità di autodeterminazione degli enti locali (comuni e province) sia della determinazione delle loro funzioni. Ne deriva l'esclusione di affidamento alla legislazione regionale del compito di determinare essa scelte che riguardano l'ordinamento ovvero la dislocazione tra i diversi livelli di governo delle funzioni; le aree da affidare alla legislazione regionale debbono perciò essere limitate entro precise indicazioni della normativa statale di principio oltre che nelle ipotesi esplicitamente previste dalla Costituzione.

Particolarmente positivi appaiono i tratti di avvicinamento delle posizioni delle forze politiche sul tema dell'ente intermedio che viene così indirizzato verso l'assunzione di un livello di governo saldamente ancorato al territorio attraverso meccanismi di diretta rappresentanza popolare, al quale vengono attribuite funzioni di programmazione e pianificazione di grado « intermedio »,

nonchè altri compiti che, anche in forza della connessione coi momenti pianificatori risultino utilmente esercitabili e gestibili alla scala delle grandi aree infraregionali, corrispondenti in linea di massima — con tutte le indispensabili variazioni — alle attuali dimensioni provinciali.

Estrema attenzione deve essere riservata agli importanti ma delicati processi di aggregazione intercomunale. Questa dovrà valere come prospettiva da perseguire, dentro precisi e non differenziabili principi della legislazione statale, per suscitare più elevate capacità nell'esercizio delle funzioni da parte dei singoli comuni, in specie di quelli di più limitate dimensioni demografiche e territoriali, che in tal modo potranno con diretta assunzione della loro responsabilità e del loro impulso politico ritrovare momenti collaborativi e associativi più ampi. È indispensabile che sia comunque salvaguardato il principio insuperabile della rappresentanza politico-amministrativa della comunità locale, anche di quella più piccola ed elementare, di modo che il processo associativo si svolga sotto il controllo continuo — e non solo *una tantum* — delle comunità medesime. Valga la riforma autonomistica perciò anche a dare unità di indirizzi ai momenti aggregativi, escludendo in ogni caso imposizioni coattive che rischiano sempre di interrompere l'anello di congiunzione tra la base popolare delle comunità e la loro rappresentanza diretta istituzionale.

L'ANCI attribuisce un particolare rilievo alla creazione di un sistema informativo che, per i suoi caratteri qualitativi, sia posto al servizio della programmazione ove ogni livello di rappresentanza territoriale sia posto nella condizione di dare il suo apporto in stretto raccordo con le politiche e le azioni degli altri livelli.

Per assicurare un sistema informativo così finalizzato, bisogna partire dalla individuazione dei bisogni dei cittadini e delle comunità locali, evitando tuttavia di dare vita a complicati ed onnicomprensivi sistemi di raccolta delle informazioni, senza cioè graduare e differenziare le disponibilità di dati a seconda dei compiti corrispondenti

alla responsabilità dei ruoli di ogni livello istituzionale. L'ANCI ritiene che il processo di modernizzazione dei comuni, così come di tutta la pubblica armonizzazione delle metodologie di raccolta e di « linguaggio » dei dati, procedendo dalla introduzione di strumentazioni informative commisurate alle effettive necessità delle singole strutture amministrative. Avvalendosi delle tecnologie più avanzate disponibili, si tratta di mettere in collegamento tali strumentazioni, consentendo l'utilizzazione delle informazioni (con il grado di sinteticità richiesto) ai livelli più ampi di operatività dei pubblici poteri.

Tempestività e aggiornamento dei dati, legati per l'appunto alla rilevazione evolutiva dei bisogni di base, sono condizioni indispensabili per attivare una programmazione che punti ad orientare le modificazioni della realtà, mantenendo tuttavia con la realtà medesima quel contatto, in assenza del quale programmare rischia di rimanere soltanto una petizione di principio.

P R E S I D E N T E . Prima di dare la parola al presidente dell'UNCEM Martينengo, desidero far presente che, siccome la nostra indagine conoscitiva si svolge entro tempi piuttosto serrati, tali da consentirci di pervenire alle conclusioni prima che si inizi la fase « calda » degli scontri elettorali della prossima primavera, ci si è posto il problema di raggruppare in una stessa seduta più audizioni. L'Ufficio di Presidenza della Commissione ha dovuto pertanto valutare se convenisse invitare i rappresentanti dell'UNCEM a questa seduta oppure alla prossima, alla quale interverranno i rappresentanti delle Province. La scelta è stata quella che potete constatare, ma non è stata casuale. Infatti le comunità montane si trovano a partecipare di una figura mista per quanto riguarda le prospettive del nuovo ordinamento delle autonomie locali, poichè da un lato derivano la loro esistenza essenzialmente dai comuni e sono oggi titolari, dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, e dopo la riforma sanitaria, di rilevanti funzioni nel campo dei servizi di carattere intercomunale — e pertanto, in questo senso, esse sono proiezioni dei comuni —; dall'altro lato pe-

rò, per la legge istitutiva, hanno dei compiti di programmazione che invece l'orientamento comune delle forze politiche tende ad attribuire al nuovo ente intermedio, comunque lo si debba chiamare.

Evidentemente, nell'aver preferito sentire i rappresentanti dell'UNCEM insieme a quelli dell'ANCI si è manifestata una tendenza dell'Ufficio di Presidenza di questa Commissione a considerare il destino delle comunità montane come proiettato piuttosto nel primo di quei versanti che nel secondo, in quanto per questo ultimo prevale la concezione della cosiddetta « area vasta » che tende ad essere molto vicina a quella delle attuali province.

Se vuole, può tener conto nella sua esposizione di questa prospettiva, che ha poi attinenza diretta con la tematica della programmazione; individuare nelle comunità montane degli organismi essenzialmente di proiezione delle funzioni comunali non significa, d'altra parte, negare loro un rilievo programmatico; quest'ultimo va però naturalmente dimensionato in relazione alle competenze che s'intendono attribuire all'ente intermedio, in questo caso al nuovo tipo di provincia.

MARTINENGO. La ringrazio, signor Presidente, per quanto da lei detto, e particolarmente per i chiarimenti fatti circa l'audizione contestuale dei nostri rappresentanti e di quelli dell'ANCI. Credo, del resto, che essa rappresenti un fatto positivo, anche perchè posso dichiarare fin d'ora — a nome pure del vice presidente Gonzi, qui presente, che mi accompagna insieme al segretario generale Piazzoni, la adesione quasi completa alla presentazione dei problemi fatta da parte dell'ANCI.

Quanto dirò andrà necessariamente oltre, poichè come rappresentanti delle comunità montane possiamo parlare di una delle poche, concrete esperienze di programmazione avutesi in Italia dopo la « nota aggiuntiva » di La Malfa nel documento del 1963. Ci siamo misurati in pratica con numerosi problemi, ne abbiamo tratto delle esperienze, che sono lieto di portare all'attenzione di questa Commissione.

L'avvenire di queste comunità montane — se si debbano cioè considerare aggregazioni di comuni tese a svolgere certe funzioni, se debbano mantenere, e come, l'impegno di programmazione per cui sono nate dalla mente del legislatore nel 1971 — lo stabilirà il Parlamento: ma noi guardiamo con serenità e distacco alle varie prospettive di riforma, per i motivi che ora illustrerò.

Ascoltando quanto qui detto (sia pure in parte, perchè sono giunto in ritardo, a causa di un impegno presso il Senato), mi è parso di potermi alquanto rinfrancare. Infatti, le carenze sottolineate dal ministro Giannini e che di fatto si riscontrano nella pubblica amministrazione sono di ordine superiore rispetto alle carenze che abbiamo potuto constatare presso le nostre strutture, soprattutto tenendo conto che le comunità montane hanno solo otto anni di vita, e quindi un'esperienza ancora abbastanza esigua.

Ma mi corre l'obbligo di parlare soprattutto (perchè risponde allo scopo della presente indagine conoscitiva) del rapporto di queste comunità con le regioni. In proposito, ritengo opportuno risalire alle origini. Proprio nel momento in cui — nel 1971 — cercavano una propria identità, le regioni sono state indotte da una legge dello Stato a dar vita a queste strane strutture che erano le comunità montane. Le regioni, che allora avevano appena esaurito la loro fase statutaria, nella quasi totalità dei casi avevano ipotizzato l'istituzione del « comprensorio », che nessuno sapeva con precisione cosa fosse, ma che non poteva individuarsi sicuramente nella comunità montana, la quale derivava dall'esperienza condotta dai consigli di valle, sorti volontariamente nel 1955, cioè da una base che aveva una sua precisa ragione d'essere.

Tutto ciò ha prodotto in sostanza — sul piano delle relazioni con gli enti, al di là di un discorso di natura politica — un rapporto non del tutto idilliaco. Nelle decisioni circa le dimensioni dei vari territori, si è dimenticato che questo lavoro di delimitazione delle zone montane doveva essere fatto, per legge, d'intesa con i comuni interessati, rispettando la volontà delle rappresentanze

elette delle popolazioni (le quali, forse, si sarebbero potute scostare da un'analisi scientifica delle dimensioni territoriali nell'ambito delle quali svolgere certe funzioni).

La legge istitutiva delle comunità montane è stata a suo tempo salutata come una delle più avanzate tra quelle emanate dal nostro Parlamento, ed è stata copiata dai paesi, alpini o meno, aventi zone montane: tuttavia, essa ha dimenticato di dare a queste comunità il necessario per vivere. Perciò esse sono sorte e si sono trovate di fronte alla impossibilità di funzionare, per mancanza di finanziamenti necessari non dico a fare cose strepitose, ma almeno a pagare gli stipendi di un segretario, di qualche impiegato e l'affitto di una sede.

Insomma è nata un'autonomia, ma è nata male, in quanto essa dipende dalla capacità, o dalla volontà politica, di elargizione di somme da parte delle regioni. Vi è stata, nel 1975, una legge che consentiva l'assegnazione di una percentuale del 5 per cento — sui finanziamenti del piano di sviluppo — alle comunità montane per spese di carattere generale, ma ciò non è bastato a definire il problema, che è tuttora irrisolto anche se talune regioni hanno assegnato finanziamenti alle Comunità per le spese ordinarie di gestione.

Quando le comunità montane hanno assolto il compito, loro imposto dalla legge, di elaborare il piano di sviluppo socio-economico, si sono trovate — uniche in Italia — a fare della programmazione una funzione e non solo un metodo.

Ho detto e scritto (ricevendo per questo molte critiche) che le comunità montane hanno sicuramente compiti maggiori di quelli assegnati alle regioni, in materia di programmazione: e l'ho detto basandomi sul fatto che le regioni programmano attività nelle materie di loro competenza, mentre le comunità montane devono programmare lo sviluppo globale del proprio territorio, in base alla legge. In teoria, pertanto, esse hanno programmato tutto, in pratica stanno realizzando quello che possono, con i finanziamenti di cui dispongono e con le competenze che loro assegna la legge o che delegano altri enti.

Mi limiterò a fare un esempio. Una comunità montana deve necessariamente occuparsi, nell'ipotizzare un piano di sviluppo, del problema della viabilità, che è uno di quelli fondamentali in una zona montana; però la competenza, in questo settore, spetta all'ANAS o alla provincia. Perciò, elaborato il piano di sviluppo ed approvato da parte delle popolazioni locali, il problema finisce col diventare politico, perchè bisogna vedere se l'ANAS o la provincia interessata ha volontà ed interesse di realizzare quelle determinate opere che le popolazioni locali hanno ritenuto necessarie per il loro sviluppo, indipendentemente dalle prescrizioni della legge.

Il problema è di notevole rilievo, e si riferisce ad un'esperienza che facciamo in continuazione. Di conseguenza, una comunità montana, quando presenta un proprio piano di sviluppo all'esame della regione, lo riceve approvato con una serie di considerazioni che sono le più vaste, ma che sostanzialmente si riferiscono al fatto che la comunità realizzerà quello che potrà e che gli altri enti dovrebbero avere la buona volontà di sostenere tali richieste. E tutto ciò rappresenta un po' la sintesi del fallimento di quel discorso di programmazione globale che si è fatto con tanta insistenza in Italia negli ultimi anni. Il fallimento è avvenuto per la mancanza di una programmazione globale. Ciò ci fa pensare all'ordinamento degli enti locali con la mente libera di avere o non avere competenze in materia programmatica. Credo che le principali forze politiche abbiano individuato giustamente nel comune la cellula fondamentale dell'ordinamento degli enti locali. Dobbiamo altrettanto serenamente dire che tutte le forze politiche hanno preso atto che non sempre il comune, nella situazione attuale, è in grado di svolgere questi compiti, la cui titolarità è ad esso affidata.

Nelle varie proposte che sono state presentate al Senato sono previste ipotesi di unione di comuni, associazioni di comuni ed altre strutture aggregative onde consentire la soluzione del problema.

Noi riteniamo che sia giusto non costringere obbligatoriamente i comuni a certi tipi

di unione, come sta succedendo in alcune regioni, dove, anticipando come di consueto le leggi di riforma, si vanno costituendo associazioni intercomunali. Pensiamo che, però, in montagna questo discorso debba avere una valutazione diversa per due ragioni: 1) perchè occorre dare una identità a questa montagna; 2) perchè occorre risolvere un problema come quello costituito dalla stragrande quantità di comuni che già oggi non reggono più per la loro esigua dimensione demografica.

Negli anni '50 abbiamo avuto un fenomeno di spopolamento della montagna. Tale fenomeno ha interessato quelle classi di uomini che arrivavano fino ad una certa età; infatti i cinquantenni difficilmente hanno lasciato la montagna allora, ma oggi purtroppo stanno morendo. Abbiamo, quindi, attualmente una seconda fase di impoverimento demografico di questi comuni, impoverimento che è irreversibile.

Sono a conoscenza che vi sono dei tecnici, dei professori universitari, che stanno lavorando per collaborare alla riforma dell'ordinamento. Fra di essi vi è una considerevole corrente di opinione che ritiene che debba farsi giustizia sommaria di questi comuni arrivando, ad esempio, ad un accorpamento alla maniera tedesca. Tuttavia tale problema è esistito anche in Germania dove la costituzione mentale è ben diversa dalla nostra.

Ora noi riteniamo che in montagna, dove maggiore sicuramente è la presenza di questo fenomeno, la presenza della comunità montana come istituzione di valle sentita dalla popolazione (avendo delle radici che arrivano parecchi secoli addietro) possa costituire, in tempi lunghi, la soluzione del problema di questi piccoli comuni.

Del resto ci sono due fatti a sostegno di questa tesi: 1) il Parlamento italiano già nel 1971 ha approvato la legge n. 1102 con la quale si stabilisce che non solo le comunità montane possono ricevere deleghe dallo Stato e dalle regioni, ma possono riceverle anche dai comuni che le costituiscono (il che è molto importante); 2) questo discorso cominciano a farlo anche le regioni. Il Consiglio regionale della Lombardia, ad esempio, ha approvato recentemente un docu-

mento nel quale si sottolinea la dimensione delle comunità montane in prospettiva ed in funzione della soluzione del problema dei piccoli comuni.

Vorrei fare anche qualche considerazione riguardo agli aspetti operativi. Il Parlamento ha dato a queste comunità montane un compito di programmazione. A tale scopo la legge finanziaria del 1978 ha stanziato 300 miliardi per il triennio 1979-1981; ma le regioni non hanno ancora avuto il riparto di queste somme per cui dopo il secondo anno le comunità montane non hanno teoricamente ancora ricevuto una lira. Questo è un errore che va sì imputato al Governo ma va soprattutto, a mio modo di vedere, imputato alla scarsa sensibilità politica che le regioni hanno nei confronti di questo problema. Se, infatti, esiste una previsione di incasso di una cifra facilmente individuabile, ogni regione dovrebbe stabilire criteri di spesa e dare alle comunità montane quelle somme stanziare *ad hoc*, onde consentire loro di adempiere a quella funzione per la quale sono state create. Ma credo che in tutta Italia siano solo tre le regioni che hanno operato questa scelta: Il Piemonte, la Lombardia e il Molise.

Mi sembra assurdo parlare di programmazione — di una programmazione corretta — quando poi gli unici soggetti in Italia abilitati sin dalla loro determinazione a svolgere attività programatorie sono posti, nell'ambito dei rapporti con le regioni, nelle condizioni di non poter operare a causa della carenza sostanziale di volontà politica. Infatti, non credo sia possibile giustificare una tale situazione in altro modo.

Concludendo, desidero scusarmi per aver abusato del tempo concessomi; sono, comunque, a disposizione dei commissari per qualsiasi chiarimento.

P R E S I D E N T E . Nel corso dell'indagine abbiamo avuto modo di constatare più volte la difficoltà — richiamata anche dall'onorevole Vernola — da parte delle regioni ad esercitare in modo efficace e rapido una politica di delega delle funzioni amministrative ai comuni.

Certamente le difficoltà di tipo pratico nell'esercizio di tale politica sono notevoli;

ma credo che sicuramente il problema abbia una dignità culturale maggiore che non quella della semplice « resistenza » alla delega. Ci troviamo, infatti, di fronte ad una difficoltà sicuramente derivante dalla mancata riforma delle autonomie locali; e dico questo non tanto nel senso del vecchio adagio: « prima l'uovo o la gallina » quanto nel senso della necessità di individuare quel già tanto richiamato ente intermedio.

Non si tratta, quindi, di evidenziare le difficoltà di alcuni comuni ad esercitare certi poteri delegati, quanto di costatare se sia vero che la dimensione dei comuni, anche associati, non sarebbe di per sè sufficiente a svolgere in modo efficace una funzione pubblica promanante dalla regione in determinati settori economici, quale, ad esempio, l'agricoltura.

D'altra parte non si vuole neppure — e giustamente — delegare questi compiti alle province, prima che queste ultime vengano riformate, dal momento che nella loro attuale struttura esse non sembrano in grado di assumere l'esercizio di determinate funzioni.

La conclusione è che a queste deleghe non si arriva, quando, invece, ciò sarebbe necessario. Non bisogna dimenticare poi che la nuova legislazione, in qualche modo, orienta decisamente le regioni nel senso delle deleghe solo nel campo dei servizi, e non invece in quello dell'economia.

Quest'ultimo fatto è indubbiamente di grande importanza perchè ha dei riflessi sulla elaborazione della legge per la riforma delle autonomie locali, dal momento che ad una tale impostazione si collega da parte di alcuni l'esigenza di assegnare alle nuove province non solo compiti di pianificazione e di programmazione, ma anche di gestione dell'intervento economico, considerando soltanto i servizi sociali quale campo da riservare ai comuni.

Desidererei sapere quale sia l'opinione dell'ANCI sugli argomenti da me richiamati.

B A M B I . Il presidente Martinengo si è lamentato della mancanza di finanziamenti che costituisce indubbiamente una sorta di

« cerniera » tra il Governo e le comunità montane nel 1979.

A me risulta che il Ministero del tesoro ha messo a disposizione questi fondi, per cui non capisco cosa di fatto stia avvenendo. Forse le regioni non fanno pervenire alle comunità montane tali somme? E perchè soltanto tre regioni hanno adempiuto ai loro compiti e le altre no?

R I P A M O N T I . Condivido la considerazione avanzata dal presidente Martinengo relativamente all'opportunità che vengano delegate talune funzioni oltre che da parte delle regioni anche da parte dei comuni alle comunità montane, e nel sottolineare che tale impostazione concettuale coincide con quella dell'ANCI, desidererei sapere se il processo di delega delle funzioni dal basso si sia sviluppato in modo organico e quale entità abbia avuto.

Ad integrazione di quanto detto dall'onorevole Vernola che, nel sottolineare l'esigenza della partecipazione degli enti locali alle attività di programmazione, ha posto un problema di sostanza, desidero richiamarne un altro certamente secondario rispetto a quest'ultimo.

Intendo riferirmi — a livello di *flash* — al fatto che la legge n. 457 sull'edilizia abbia in pratica fatto « saltare » ogni pianificazione territoriale. Si tratta, certamente, di un problema serio sul quale ritengo opportuno richiamare l'attenzione della Commissione al fine di evitare che in futuro si ripetano gli inconvenienti che oggi si stanno verificando. Tutti questi problemi, comunque, sono stati progettati dall'ANCI in seno al gruppo di lavoro costituito per l'applicazione della citata legge n. 457.

Un altro richiamo può essere fatto alla legge n. 180 sui manicomi che avrebbe potuto anche prevedere una qualche consultazione degli enti locali.

Come esempio, invece, di una collaborazione positiva può essere fatto quello relativo al progetto sull'abusivismo che, con il contributo degli enti locali, ha consentito la trattazione di alcuni temi, quale quello fiscale che alimenta il contenzioso.

Abbiamo un esempio di applicazione corretta dei provvedimenti che il Parlamento adotta? Credo che sia un andazzo che vada eliminato ed una puntualizzazione è opportuno fare, soprattutto, in ordine alla disparità, riscontrabile a livello regionale, in sede di attuazione di leggi regionali: sono riscontrabili situazioni estremamente differenziate poichè si arriva, da parte della regione, alla risoluzione di problemi che, invece, dovrebbero essere lasciati all'autonomia comunale.

Sull'intera questione, comunque, posso far pervenire una dettagliata relazione scritta.

V E R N O L A . Mi auguro che la riforma delle autonomie faccia cadere anche questo ostacolo frapposto dalle regioni, ma debbo subito dire che non mi pare del tutto fondata la loro obiezione. Indubbiamente, per alcuni aspetti o settori può esservi una qualche ragione nell'attendere la definizione dell'ente intermedio prima di procedere alla delega, ma non credo sia esatta una netta distinzione tra il settore dei servizi civili e sociali e quello economico, quasi che tutto il settore economico debba, o possa essere affidato all'ente intermedio e solo il settore dei servizi civili e sociali affidato ai comuni.

Noi riteniamo che anche nel settore economico vi siano funzioni che, per necessità oggettiva, non potranno essere affidate all'ente intermedio e vi è, anche, tutto un campo di attività per le quali dovrà essere il comune a svolgere la sua parte: quindi, almeno per questi settori l'argomentazione portata dalle regioni non ha validità.

Mi sia consentito ancora qualche esempio: assistenza ai contadini — tanto per rimanere sempre nell'ambito dell'agricoltura — l'assistenza ai coltivatori diretti, l'accertamento di danni causati dal mal tempo, eccetera, sono tutti fatti l'accentramento dei quali nelle mani delle regioni produce inutili lungaggini essendo essi compiti tecnicamente amministrativi e distanti dalle realtà locali e, quindi, più opportuno sarebbe affidarli, con delega, ai comuni perchè ciò produrrebbe maggiore aderenza alla realtà, celerità di intervento di accertamento ed anche maggiore efficienza nel complesso dei servizi.

Se, poi, volessimo estendere lo sguardo anche al sottocomparto economico, vedremo che vi è tutta una fascia di servizi per i quali è assurdo pensare che debbano continuare ad essere gestiti dalle regioni e che, comunque, non è possibile pensare che vadano all'ente intermedio; sappiamo in partenza, invece, che finiranno con l'essere destinati ai comuni per la natura stessa dei servizi. Neppure in questo settore la delega è stata concessa o, in ogni caso, solo in qualche regione: allora, è proprio questa constatazione del fatto che in alcune regioni sia avvenuta ed in altre no che costituisce la riconferma che poteva essere estesa a tutte.

M A R T I N E N G O . La legge n. 1102 e successive modifiche ed integrazioni prevedono che lo stanziamento iniziale destinato all'attuazione dei piani di sviluppo delle comunità montane venga ripartito dal CIPE tra le regioni sulla base di alcuni parametri e che esse provvedano alla ripartizione al loro interno sulla base delle proprie leggi.

Qualche anno fa l'UNCHEM aveva raggiunto con le regioni, il Ministero dell'agricoltura ed il CIPE, dopo dibattiti abbastanza vivaci, un accordo sottoscritto da tutte le regioni per il quale questo riparto veniva attuato in funzione della popolazione e del territorio. Questo meccanismo è andato avanti fino al 1977, ma, nel 1978, è venuto a mancare il finanziamento.

Quello che noi ci aspettavamo era che, tenuto conto dei parametri già in funzione, le regioni decidessero di devolvere una parte del proprio finanziamento a favore delle comunità montane; invece, siccome questo riparto è stato assorbito nel piano agricolo alimentare, (e quindi di fatto è ancora da fare) è successo che le regioni, non avendone avuto notizia non hanno messo, o poche lo hanno fatto, nel loro bilancio la voce in entrata effettiva, così che non l'hanno poi potuta erogare. Quelle invece che l'hanno inserita in bilancio, anche se non hanno potuto incassarla, sembra che agevolmente potranno anticipare quei 65 milioni alle comunità montane.

A mio avviso, il discorso della delega dei comuni alle comunità montane ha assunto una importanza sempre più rilevante. Potrei

ricordare come, in materia urbanistica, le comunità montane elaborino piani, regolatori o meno, per tutti i comuni nel settore della raccolta dei rifiuti, in quello della gestione delle scuole medie, in quello dei trasporti, in quello delle mense per le scuole a tempo pieno, nonché nel settore commerciale. Insomma, vi è tutta una serie di competenze dei comuni, le quali vengono affidate alle comunità montane.

Vi sono addirittura casi di sub-deleghe. Ad esempio, la regione Emilia ha delegato ai comuni la materia delle cave e torbiere; i comuni, a loro volta, non avendo le strutture necessarie per potervi provvedere, delegano le iniziative in materia alle comunità montane le quali, invece, hanno le strutture. Anche nella gestione del patrimonio forestale le comunità montane svolgono oggi le stesse funzioni che un tempo erano attribuite ai consorzi.

Desidero fare ancora una breve ma importante annotazione.

Ella, signor Presidente, prima di darmi la parola ha posto in rilievo un problema che sta molto a cuore all'UNCEM: quello della programmazione per aree omogenee. Tale problema può essere valutato, a nostro avviso, scientificamente poichè in tutto il mondo sono state compiute esperienze piuttosto interessanti in questa materia.

Per nostra esperienza spicciola, riteniamo che quando il buono ed il cattivo si mettono insieme generalmente il cattivo rimane cattivo mentre il buono diventa più buono. Pertanto sostieniamo che un minimo di programmazione autonoma debba pur esservi in zone le quali abbiano determinate carenze. Del resto, dette zone hanno quelle determinate carenze perchè si sono trovate sempre in un contesto territoriale che si sviluppava mentre esse si impoverivano.

Questo discorso, quindi, meriterebbe un approfondimento al quale saremmo lietissimi di dare il nostro contributo.

P R E S I D E N T E . Sarebbe bene che l'area omogenea si facesse sentire all'interno dell'area vasta.

R I P A M O N T I . Il Ministro per la funzione pubblica ha posto il problema di

un organo politico di raccordo interno, a livello nazionale, dell'intero sistema delle autonomie e quindi non limitato al rapporto tra regioni e Stato. Al Convegno di Viareggio dell'ANCI, il Presidente del Consiglio ha recepito quest'esigenza di raccordo tra l'amministrazione centrale, le regioni e gli enti locali affinché al tavolo della programmazione sia rappresentata, oltre allo Stato e alle regioni, anche la figura della città nella sua dimensione territoriale.

Desidero porre sia al presidente Martinengo sia all'onorevole Vernola la seguente domanda: ritengo fondamentale ed indispensabile il raccordo tra i diversi livelli di governo. Non sarebbe un passo in avanti per inverte il processo di programmazione?

Desidero inoltre sapere se le consultazioni svoltesi al livello nazionale e in sede regionale siano state sistematiche oppure occasionali: in questo secondo caso esse non possono generare alcun avanzamento nella definizione dei programmi nazionali o regionali.

M A R T I N E N G O . Senza dubbio. Concordiamo perfettamente.

P R E S I D E N T E . Si tratta di vedere se questo raccordo debba essere immaginato come una sede unica tra Stato, regioni ed enti locali oppure se possa essere immaginato esclusivamente come raccordo delle regioni. Esso infatti, così come è stato proposto dal ministro Giannini e da molti rappresentanti delle regioni, riguarda esclusivamente la rappresentanza delle regioni, il che non escluderebbe anche una sede parallela. Bisognerebbe sapere se la sede debba essere parallela od unica.

R I P A M O N T I . L'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica numero 616 non può essere considerato una norma utopistica; credo che rappresenti invece, il punto centrale per sciogliere il nodo della programmazione.

Se in Italia non si è realizzata la programmazione ciò è dovuto al fatto che essa è stata pensata e definita in modo centralistico, senza la partecipazione delle regioni e degli enti locali, che rappresentano gli opera-

tori alla sede territoriale ed urbana dei programmi di sviluppo.

L'attuazione dei programmi di sviluppo determina nuovi insediamenti umani e produttivi, la trasformazione di attività terziarie e dei servizi sociali. Ebbene, dove si risente di tutto questo? Nella città, intesa non solo nella talvolta limitata dimensione urbana, ma soprattutto in quella territoriale, più vasta che risente della presenza della città. Senza la partecipazione della città, come momento fondamentale di proiezione nello spazio, nella stessa struttura urbana, degli obiettivi della programmazione, non è possibile ottenere dei risultati efficaci ed operativi. Si deve pensare alla « area vasta » come ad un'area nella quale s'invera la composizione dei fenomeni economici con le esigenze ed i problemi di vita. Queste ultime si manifestano nella struttura della comunità e della città. Infatti, la lettura delle strutture del territorio e di quelle urbane ci dà

modo di valutare i livelli di civiltà raggiunti nel tempo da un popolo e da un paese.

Se ignoriamo questi fatti, la programmazione diventa una pura esercitazione politico-culturale senza alcuna rispondenza nella coscienza dei cittadini e nelle istituzioni, che sono protagoniste di questo processo di crescita economica e civile.

P R E S I D E N T E . Poichè la prossima settimana ascolteremo il Ministro del bilancio e della programmazione, mi auguro che il senatore Ripamonti vorrà riproporre questi argomenti.

Il seguito dell'indagine è rinviato.

I lavori terminano alle ore 20.

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