

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)

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente MODICA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 219, 221, 228	RAVA'	Pag. 219, 222
BRUGGER (<i>Misto-SVP</i>), senatore	227		
CALICE (<i>PCI</i>), senatore	222		
SPEZIA (<i>DC</i>), senatore	221		

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente dell'Unione province italiane Ravà.

I lavori hanno inizio alle ore 16,20.

Audizione del Presidente dell'Unione Province italiane

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

Prima di dare la parola al presidente dell'UPI Ravà, comunico alla Commissione che il ministro Andreatta, la cui audizione doveva svolgersi questa sera, ci ha fatto sapere che per difficoltà inerenti il suo Ministero non può essere presente. Non conoscendo il calendario dei lavori parlamentari, non sono in grado di fissare ora la data della riunione in cui ascolteremo il ministro del bilancio e della programmazione economica; è certo, comunque, che sarà per le prime giornate dopo la ripresa dei lavori parlamentari. Con l'udienza del ministro Andreatta si concluderà la nostra indagine. Do la parola al dottor Ravà.

R A V À. Credo che la mia esposizione potrà essere molto breve. Ringrazio per l'attenzione che ci è stata rivolta e ritornerò immediatamente sul problema chiarendo come, da parte nostra, è stata interpretata questa convocazione, in presenza di un questionario che, in larga misura, riguarda la regione e, non, gli enti locali, anche se ci sono delle domande specifiche che concernono questi ultimi; ad esempio, sia la domanda n. 3 che la domanda n. 4 interessano esclusivamente le regioni. L'UPI è la seconda volta che interviene ai lavori di questa Commissione; la prima fu in occasione dell'applicazione della legge n. 382 per la predisposizione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Per parte nostra

— lo accennavo poc'anzi — abbiamo inteso questa consultazione (anche in riferimento ai problemi che affronta, quelli della programmazione), come intenzione della Commissione — e spero di non sbagliarmi in tale interpretazione — di avviare in prospettiva un rapporto continuativo, oltre che con le regioni, anche con i comuni e con le province, cioè con il complesso delle autonomie. Ciò in conformità, del resto, ad un orientamento che sta affermandosi nell'ambito di un rapporto congiunto che riguarda tutte le autonomie, volto a farne un momento complessivo di colloquio con le altre strutture dell'ordinamento statale, col Governo per un verso, ma col Parlamento, ovviamente e primariamente, per altro verso. Uscire, cioè, da un discorso che in passato era stato spesso settoriale, anche se di rilevante importanza, poichè l'applicazione della legge n. 382, per esempio, era certo problema di grande rilevanza, pur se contenuto nei limiti specifici della legge. Affrontare ora un dibattito sulla programmazione, che vuol dire modo di organizzarsi dello Stato nel suo complesso e dell'attività dello Stato, ci sembra voglia sottintendere l'individuazione di un modo diverso di operare della Commissione che in qualche maniera ipotizza, anche se non formalizzandola, la trasformazione della concezione di Commissione interparlamentare per le questioni regionali intese in senso stretto (ossia in termini di contatto quasi esclusivo con le regioni), ad una concezione più ampia e più corretta delle stesse « questioni regionali ». Perchè queste non possono ignorare tutto quanto vi è connesso, e prioritariamente i problemi del tessuto infraregionale istituzionale, che è elemento essenziale per il funzionamento delle regioni, se e in quanto vogliono essere enti di legislazione e di indirizzo e non di gestione diretta delle funzioni amministrative, che devono perciò trovare nelle strutture sottostanti (in ordine territoriale, non gerarchico) un elemento che possa realmente gestire le deleghe regionali.

Il problema, evidentemente, ci riguarda direttamente come Unione delle province italiane nella misura in cui, a quanto ci risulta, nell'*iter* della legge di riforma delle auto-

nomie locali, seppure ancora il problema è dibattuto, vi è qualche prospettiva che le province vengano riconosciute come soggetti di programmazione, cioè come momenti che intervengono direttamente nella definizione di un programma regionale di sviluppo. Noi sottolineiamo che è importante e fondamentale che la riforma delle autonomie locali si concretizzi rapidissimamente per consacrare in maniera precisa, anche nei termini procedurali, il ruolo che le province potranno svolgere in questo settore, perché alle domande che sono ora rivolte nel questionario da voi inviatoci, la risposta può essere in larga misura negativa, comunque non omogenea. In quale misura e con quale modalità si è realizzato effettivamente il concorso degli enti locali alla programmazione regionale? In misura molto varia da regione a regione, complessivamente in misura scarsa e insufficiente. Abbiamo vissuto le varie esperienze delle ipotesi comprensoriali e abbiamo visto che in alcune regioni, essendo esse intese come strutture che potessero essere di più diretta collaborazione per le regioni nella programmazione, si sono abbandonati i riferimenti con le province, spesso anche là dove i comprensori non sono tuttavia entrati in funzione. Successivamente, anche quando si è verificato quale fosse il difetto di origine dei comprensori, da cui è derivato l'accantonamento di questa esperienza (cioè il tentativo non possibile di accostare in una stessa area geografica, di contenere in uno stesso ambito territoriale la gestione dei servizi coi compiti della programmazione) non si sono però in genere sufficientemente recuperate le province come sarebbe stato opportuno fare, naturalmente proiettandole in una nuova concezione sia dimensionale che politica più consona, ai fini che devono essere loro propri, così come ipotizzano varie proposte di riforma istituzionale delle autonomie. Il concetto ora va definendosi; le associazioni intercomunali possono realizzare il momento della gestione dei servizi e possono inoltre assicurare un contributo reale alla funzione di programmazione delle province, superando l'impatto di una esperienza negativa delle consultazioni regionali con gli enti locali,

fatta fino ad ora in maniera eccessivamente diffusa e frantumata, associando gli enti locali molto spesso ad altre organizzazioni, senza quindi che risultasse poi possibile individuarne in maniera adeguata quale fosse il peso di ciascuna struttura partecipante alle consultazioni. Oggi, definendosi un efficiente rapporto con organismi, come le associazioni intercomunali, che possono già essere un punto di mediazione delle esigenze dei comuni, si possono rendere effettive le consultazioni e quindi creare strutture più efficienti di intervento nelle proposte della programmazione. Al di fuori di una legge organica, vediamo il rischio che si vada articolando il tessuto istituzionale nelle varie regioni in maniera estremamente differenziata. Questa non vuole essere una critica alle regioni; è diffusa l'accusa di neocentralismo regionale e non ci vogliamo fare portatori di tale accusa; ci rendiamo conto delle difficoltà oggettive in cui hanno operato molto spesso le regioni; abbiamo dei contatti proficui in corso con le stesse regioni e faremo, proprio sul tema della riforma delle autonomie, un convegno comuni-province-regioni ai primi di febbraio, per consacrare l'esigenza del recupero di un momento unitario di comportamento delle autonomie, nel quadro della operatività infraregionale, che è fondamentale per dare un tanto di sufficiente omogeneità al comportamento delle varie regioni sui temi fondamentali della pianificazione territoriale, dello sviluppo economico, cioè ai temi della programmazione.

Ripeto che oggi viviamo una esperienza complessivamente negativa in questo rapporto con le regioni, ma probabilmente, in larga misura, per la mancanza di strutture di riferimento adeguate di ordine istituzionale, atte a definire opportunamente le funzioni che devono avere, nell'ambito della legge attuale e soprattutto nella prospettiva, comuni e province. Tale esigenza si deve affermare; noi non abbiamo una esperienza (che pure va avviata) di rapporti col Governo, per un verso, e con la Commissione interparlamentare, per l'altro, su problemi generali. Abbiamo avuto, sì, contatti col Governo, ma su problemi specifici, anche se rilevanti, come quelli della finanza locale

ma vista anno per anno e quindi in maniera inadeguata ad ogni prospettiva di programmazione. D'altra parte ci rendiamo conto che il problema della finanza locale va regolato successivamente, anche se immediatamente dopo, ma successivamente alla definizione della legge di riforma delle autonomie, perchè le erogazioni e gli interventi finanziari vanno adeguati e stabiliti in funzione delle competenze attribuite ad ogni singolo ente. Abbiamo bisogno, quindi, che sollecitamente si addivenga ad un ordinamento complessivo, e poi all'avvio di un rapporto generale delle autonomie col Governo e con la Commissione interparlamentare per vedere di poter rappresentare un momento complessivo delle esigenze delle autonomie locali nei confronti della programmazione di ordine nazionale. Ripeto che le esperienze fatte fino ad ora in campo regionale le valutiamo, complessivamente, in maniera abbastanza inadeguata agli scopi che ci proponiamo. In certo qual modo possiamo riprendere alcuni dei giudizi e delle valutazioni già emerse in sede di consultazione di questa Commissione, se è vero che quando si sono presentate le regioni — per quanto ha riferito la stampa — queste hanno segnalato difficoltà ad avviare un rapporto col Governo; ebbene, noi trasferiamo lo stesso ragionamento nei confronti delle regioni, pur sostenendo che ci rendiamo pienamente conto delle difficoltà in cui si trovano ad operare. Se ne esce, crediamo, andando rapidamente alla definizione di una legge organica di riforma delle autonomie e di riordino della finanza locale, in modo che l'intervento degli enti locali nelle attribuzioni di programmazione sia definito istituzionalmente e possa essere operativo in maniera soddisfacente e adeguata.

P R E S I D E N T E. Due domande. In relazione alla prospettiva, che sembra largamente condivisa in sede di elaborazione della riforma delle autonomie locali, secondo la quale la provincia, nuovo ente intermedio, dovrebbe assumere essenzialmente una funzione di programmazione, come vedono, i colleghi dell'UPI, questa prospettiva, in rapporto con l'autonomia comu-

nale da un lato e col programma regionale di sviluppo dall'altro lato? In altre parole: ai possibili programmi di livello provinciale, considerati come articolazione del piano regionale di sviluppo, e che possono essere programmi di carattere economico-sociale, come possono essere programmi di settore, come pure piani di assetto territoriale di natura urbanistica, quale contenuto, a vostro avviso, secondo i vostri studi, si dovrebbe dare, perchè venga, da un lato, salvaguardata l'autonomia locale (i comuni) e dall'altro lato, la natura unitaria, nell'ambito regionale, del piano regionale di sviluppo, che se deve essere articolato, sia nel processo di formazione che di attuazione, deve tuttavia in questa sua articolazione conservare integrale la sua unità?

La seconda domanda è ancora inerente alla prospettiva di un ruolo programmatico da parte della nuova provincia. Come ritenete sia conciliabile tale ruolo con la rigidità dell'attuale delimitazione territoriale delle province, regolata in base all'articolo 133 della Costituzione, e modificabile solo attraverso il procedimento previsto dallo stesso articolo, cioè attraverso l'iniziativa dei comuni e la legge della Repubblica? Come è conciliabile tale rigidità con l'esigenza di corrispondere, anche a livello di circoscrizione territoriale, alle necessità di una politica di programmazione, per la quale talvolta possono rivelarsi inadeguate le attuali delimitazioni territoriali, nate da esigenze e criteri completamente diversi da quelli della programmazione?

La risposta più semplice per questa domanda è quella di rivedere le norme costituzionali. Se si rivedesse l'articolo 133 e venisse, ad esempio, riconosciuta una potestà regionale nell'ordinamento di queste circoscrizioni, il problema sarebbe facilmente risolto. Ma poichè l'ipotesi della revisione della Costituzione non sembra prendere quota, vorrei sapere in che modo a vostro avviso si possa affrontare questo problema.

S P E Z I A. Signor Presidente, è giusto guardare al futuro come lei ha fatto nel suo intervento, ma a mio avviso è anche necessaria qualche osservazione e qualche

richiesta di chiarimento in ordine al presente. Anche perchè, pur augurandoci che la nuova legge sulle autonomie possa essere approvata al più presto, ci sarà inevitabilmente un periodo di avvio e quindi di vuoto applicativo.

Io ritengo infatti che la funzione programmatrice della provincia sia un fatto di per sé ovvio. Le delimitazioni territoriali, signor Presidente, non potranno mai essere ideali ed avranno pertanto un valore comunque molto relativo; è proprio compito del piano di riferimento regionale prima, e nazionale poi, quello di conciliare le più diverse esigenze. Ma tale eventuale coerenza sul piano istituzionale non toglie, fin da ora alla provincia, il compito programmatore, che deve essere affrontato attraverso formulazione di un piano di sviluppo provinciale. D'altra parte, anche quelle regioni che non hanno provveduto con legge a stabilire deleghe (al contrario di molte regioni, che hanno conferito diverse deleghe alle amministrazioni provinciali), hanno di fatto demandato alla provincia parecchi compiti, quali ad esempio la distribuzione di fondi in diversi settori, quale l'agricoltura, le opere igieniche, lo sviluppo dell'edilizia abitativa. Con quali criteri però le province hanno suddiviso questi fondi, assegnati dalla regione, all'interno del loro territorio?

Normalmente con i soliti parametri di « territorio-popolazione », o invece con criteri diversi e riequilibratori? Ma in questo secondo caso dovevano avere una sufficiente conoscenza della situazione e di prospettiva di riequilibrio; cioè dovevano avere un piano provinciale di sviluppo, quale parte integrante del piano regionale di sviluppo.

È pur vero invece che questa delega di fatto ha trovato la provincia normalmente impreparata ad accoglierla. Invece, a mio avviso, e su questo rivolgo una domanda ai nostri ospiti, è questo un intervento della provincia quanto mai urgente ed essenziale, in quanto la provincia è il naturale punto di coordinamento, all'interno del territorio provinciale, di tutti gli interventi degli enti, quali la Camera di commercio e la stessa comunità montana, pure ovviamente nella loro autonomia. Personalmente ritengo in-

fatti che la programmazione debba interessare territori misti, non omogenei, in quanto tendente appunto al riequilibrio. Esperimenti in questo senso hanno registrato una diffusa adesione, anche se poi, per diversi motivi, non sempre si è riusciti a portarli a compimento.

Chiedo pertanto ai rappresentanti dell'UPI se non ritengano opportuno sollecitare il metodo della programmazione a livello provinciale fin da ora.

Non sarei d'accordo sulla istituzionalizzazione di sedi di raccordo diretto del Governo con l'ANCI e l'UPI. È vero che i comuni sono enti di governo, come lo sono il Governo centrale, la provincia e la regione, ma è pur vero che i diversi livelli territoriali debbono mantenere una loro logica. Interlocutore diretto del Governo deve essere pertanto di norma la regione. Il decreto presidenziale n. 616 costituisce senza dubbio una positiva novità sulla valorizzazione dei vari livelli di governo, ma io ritengo che una gerarchia, non di valori, ma territoriale-istituzionale, vada mantenuta. Ciò non toglie, naturalmente che su alcuni problemi, come ad esempio la nuova legge delle autonomie, sia bene e sia giusto che il Parlamento ed il Governo sentano direttamente i rappresentanti delle province e dei comuni.

C A L I C E. I comprensori che sono stati un tentativo di decentramento si sono rivelati in seguito, effettivamente tentativi di decentramento o sono stati occasione di accentramento?

R A V A. Mi soffermerò brevemente sulla questione della finanza locale. Sono lieto che mi sia offerta l'occasione di fare insieme un breve accenno alle posizioni generali dell'Unione province italiane, dato che la maggior parte delle domande ha interessato il problema del futuro assetto istituzionale e del ruolo che le province possono essere chiamate a svolgere.

Per quanto concerne la finanza locale, l'UPI in accordo con l'ANCI — le due associazioni degli enti locali — ha ritenuto che l'operazione verità fosse indispensabile per due ragioni, per vedere, cioè, quale fos-

se in effetti la condizione della finanza locale e per far emergere la realtà di una situazione che si era incancrenita in conseguenza dei criteri a cui prima s'informavano le erogazioni finanziarie, le quali intervenivano — come tutti sanno — molto spesso nell'anno successivo all'anno di competenza di una determinata spesa, obbligando a ricostruire in maniera artificiosa i bilanci degli enti locali. Pertanto, era necessario da un lato porre ordine in questa situazione e sapere preventivamente quanto si poteva spendere, e, dall'altro, poichè il nostro convincimento, che si è poi rivelato esatto, era che fossero allarmistiche alcune voci diffuse sull'entità della spesa, sapere a quanto questa effettivamente ammontasse.

Ricordo che in occasione del primo decreto Stammati, di fronte alla richiesta di integrazione della spesa corrente da parte delle associazioni degli enti locali, da alcune forze politiche si disse che si sarebbe arrivati ad un ammontare di 16-17 mila miliardi di spese contro i 13 mila miliardi che le associazioni avevano stimato e che, poi, a consuntivo fatto, risultarono addirittura contenute in 10.800 miliardi. Una spesa, quindi, ben inferiore a queste allarmistiche previsioni. Abbiamo iniziato, pertanto, ad avere un preciso punto di riferimento su cui attestarci, il che non ha tuttavia risolto il problema. Oggi infatti ci troviamo a constatare situazioni estremamente divaricate tra comuni e provincia, poichè, ad un certo punto, avendo stabilito il criterio che in quel momento ci appariva naturale, di avere incrementi uguali per tutti, questi si sono inseriti in una precedente situazione di casualità nella quale le erogazioni non erano riferite a parametri oggettivi. Conseguentemente, anche se il principio era giusto, tali erogazioni possono avere accentuato situazioni di divaricazione tra le varie realtà, perchè si assommavano a dati che non avevano oggettività di riferimento.

A Viareggio, anno per anno, nei convegni dell'ANCI, a cui l'UPI ha sempre cercato di collaborare, è stata avanzata la rivendicazione di una riforma definitiva per individuare in base a parametri oggettivi, ed alle funzioni, a quanto dovesse ammontare l'ero-

gazione da riservare a ciascun comune ed ente locale per metterli in grado di adempiere ai loro compiti. Naturalmente, tutto ciò si urtava con il fatto che non attuandosi la riforma dell'ordinamento e non essendo esattamente definite queste funzioni, non vi era la materiale possibilità di individuare quali fossero i parametri di riferimento.

Il discorso, pertanto, va portato avanti rapidamente, con urgenza e complessivamente inteso, perchè le due questioni sono strettamente connesse. Nel frattempo, concordiamo — anche se questo riguarda meno la provincia, ma cerchiamo di essere sempre il più solidali possibile con il lavoro delle associazioni degli enti locali — con il giudizio dell'ANCI sulla critica situazione in cui versano soprattutto molti piccoli comuni in conseguenza della condizione di partenza di cui si è detto, se pur non ci competeva di andare a fondo nel merito della questione. Poichè dall'ANCI ci è giunta una indicazione in tal senso, è necessario predisporre qualche provvedimento che venga incontro ai piccoli comuni onde evitare l'aggravarsi di questo squilibrio, e perciò noi consentiamo con la richiesta dell'ANCI. Non abbiamo, tuttavia, ritenuto, ripeto, che si proponesse per le province un intervento di tal genere.

Per quel che concerne la questione generale dell'assetto istituzionale che è emerso complessivamente dalle domande, crediamo di aver svolto all'interno dell'UPI un lavoro positivo, perchè non ci siamo attestati su una posizione volta a difendere così com'è il ruolo delle province (che giudichiamo assolutamente inadeguato e insufficiente alle necessità del momento, e non mi riferisco ovviamente all'aspetto della spesa, perchè chiunque gestisca quelle funzioni ne sopporterebbe gli oneri conseguenti) e che non giustifica l'esistenza di un ente autonomo; nè ci siamo richiamati semplicemente alla Costituzione la quale prevede che la Repubblica sia ripartita in Regioni, province e comuni. Se dopo trent'anni avessimo verificato che un ente non ha più ragione di essere si può, anzi si deve, modificare la Costituzione per sopprimerlo.

In questi anni abbiamo cercato d'impostare il nostro discorso di carattere istitu-

zionale sul fondamento dell'esperienza maturata con la nascita delle Regioni, ed abbiamo constatato che esse raramente hanno trovato nella provincia l'ente di riferimento adeguato per una politica di programmazione (anche perchè si tratta di un ente non organizzato in maniera idonea a svolgere tale compito e, in alcuni casi, esso non è neppure collocato in un territorio opportuno e giusto a questi fini); tuttavia esse hanno tutte ricercato un punto di riferimento al di là di un rapporto diretto con i comuni. Ed è per questi motivi che si è chiamato il nuovo ente « ente intermedio », a rappresentare che tra tante funzioni delegate e delegabili ai comuni alcune non lo sono, sia in termini di gestione di servizi, sia in termini di funzioni amministrative che attengono ai compiti della programmazione.

Ho accennato prima all'esperienza comprensoriale che ha cercato di associare la gestione dei servizi a dimensione sovracomunale alle funzioni di programmazione riferite ad un ente che potesse essere in qualche maniera di collegamento tra Regione e comune. Sostanzialmente, a nostro giudizio, salvo alcuni risultati ottenuti dalla regione Piemonte che ha articolato i comprensori in maniera più adeguata a svolgere la funzione di programmazione, gli altri comprensori, in complesso, si sono mostrati idonei ai fini della gestione dei servizi, ma non a quelli della programmazione. La differenza essenziale è che per la gestione dei servizi si richiedono aree omogenee che sono interessate alla migliore organizzazione di un servizio che riguarda tutta l'area, e viceversa la funzione di programmazione deve interessare aree ad economia integrata, cioè disomogenee, al fine di recuperare gli squilibri, sia territoriali sia socio-economici. Queste sono due dimensioni diverse.

Con lo sviluppo della legislazione nazionale di riforma settoriale, che è fondamentale, e con quello del dibattito politico-culturale sul piano istituzionale, si è andato via via individuando come potessero organizzarsi diversamente queste strutture. Per esempio, la riforma sanitaria, la riforma dell'assisten-

za che era in discussione al Parlamento prima dello scioglimento della scorsa legislatura, la legge sui distretti scolastici, assumono come riferimento, per la gestione dei servizi a dimensione sovracomunale, un ambito di popolazione e che va da 50.000 a 200.000 abitanti. Su tale ipotesi si sono articolate, in sostanza, le varie ipotesi di associazioni intercomunali.

Un'esperienza — faccio un accenno ad una domanda che mi è stata posta — giudicata ormai dalle associazioni degli enti locali assolutamente negativa è quella dei consorzi monofunzionali che sono dispendiosi per il fatto di essere, appunto, monofunzionali, quindi ripetitivi per ogni funzione di struttura e di organizzazione, e che inoltre sono stati concepiti con delegati designati dai comuni medesimi e dalle province, ma non necessariamente partecipi dei relativi Consigli: per cui sono andati assumendo una gestione tutta propria, assolutamente scorrelata e scollegata da quella degli enti che li avevano originati, e tuttavia impegnano fortemente i bilanci degli enti di cui sono emanazione. Si tratta, invece, di individuare una diversa struttura polifunzionale per la gestione dei servizi, e cioè le associazioni intercomunali (costituite con la rappresentanza diretta dei Consigli comunali) per una migliore organizzazione dei servizi e che costituiscano un momento di coordinamento di queste esigenze e di quelle dei singoli comuni con il piano di programmazione delle Regioni.

Le Regioni stesse hanno sentito inoltre il bisogno di un nuovo ente intermedio collocato su area vasta e, pertanto, su un plurimo di associazioni intercomunali, soprattutto per la gestione di funzioni di programmazione e di sviluppo socio-economico del territorio e di pianificazione territoriale.

Mi pare sia impegno di tutti, e di questa Commissione che discute primariamente dei problemi della programmazione, passare dallo studio alla concretizzazione politica delle scelte della programmazione. Oggi, a mio avviso, è stato riconosciuto abbastanza diffusamente e generalmente, che il compito della programmazione deve essere associato alle relative funzioni amministrative, per da-

re certezza che le scelte della programmazione siano effettivamente realizzate. Senza di che si rimette alla buona volontà dei singoli l'attuazione o meno di quelle scelte e si può verificare tutto il contrario dell'orientamento che si vuole seguire.

Per quanto riguarda le funzioni di gestione dei servizi là dove esse siano in una dimensione che travalica anche quelle delle associazioni comunali, mi pare che stia facendosi spazio, per evitare di creare ulteriori organismi che complicherebbero tutta la struttura, il concetto che possa essere la nuova provincia a gestire queste funzioni.

Dalle notizie che abbiamo, sembra che in sede di Comitato ristretto della Commissione affari costituzionali del Senato (dove si stanno discutendo i progetti legislativi di riforma delle autonomie), la definizione dell'ente intermedio sia informata sostanzialmente ai principi che noi condividiamo, anche se potranno esservi maggiori specificazioni e definizioni. La settimana scorsa abbiamo incontrato, insieme ai rappresentanti delle Regioni e dell'ANCI, il Presidente della Commissione affari costituzionali, senatore Murmura, e abbiamo convenuto che ci verrà fornito il materiale nel frattempo elaborato, per una consultazione che avverrà presumibilmente nel corso della seconda metà del mese di gennaio, che deve consentire di esprimere un parere più preciso sulle proposte di articolato maturate fino a quel momento e che pare si orientino secondo quella linea.

Noi troviamo un punto di riferimento interessante per il nostro lavoro, che si svolge sulla linea del dibattito che abbiamo cercato di portare avanti in questi due anni, in un documento della Regione Emilia Romagna, predisposto da una commissione costituita per il riordino istituzionale, che, come premessa ad un discorso ampio sulle deleghe dei vari settori, trattando dalla nuova provincia (siamo convinti che il nome rimarrà questo per evitare modifiche costituzionali che allungherebbero i tempi di attuazione della riforma e, d'altra parte, la questione del nome è evidentemente secondaria), afferma correttamente che bisogna evitare che le attività di programmazione

cedano il passo ad attività di gestione, e che occorre quindi cercare di conciliare opportunamente i due rapporti. Conseguentemente individua i compiti che dovrebbero essere rigorosamente limitati a soli cinque reparti omogenei e cioè: 1) urbanistica: approvazione degli strumenti urbanistici comunali sulla base del piano territoriale di coordinamento provinciale; 2) trasporti e comunicazioni: organizzazione e gestione dei servizi di trasporto nei bacini di traffico e costruzione e manutenzione della rete stradale e ferroviaria secondaria, di interesse ultracomunale; 3) mercato del lavoro: osservatorio del mercato del lavoro a livello provinciale; analisi del mercato e rilevazione dei dati produttivi ed economici; programmazione delle attività formative ed erogazione dei contributi ai soggetti incaricati di svolgere l'attività di istruzione professionale; 4) attività produttive: programmazione e promozione e sostegno delle attività agricole e zootecniche, ivi compresa la concessione di contributi e incentivi; programmazione, promozione e sostegno delle attività artigiane; 5) tutela del territorio: tutela, gestione e utilizzazione delle risorse idriche; programmazione di impianti per lo smaltimento di rifiuti solidi e la depurazione delle acque e per il controllo degli inquinamenti atmosferici e idrici; programmazione delle opere di bonifica e controllo sui consorzi di bonifica; realizzazione e manutenzione delle opere per la difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la protezione del patrimonio naturale, ambientale, faunistico e forestale di interesse sovracomunale.

Queste sono le linee intorno alle quali lavoriamo, pur non considerando niente come definitivamente acquisito, anche perchè riteniamo che certe questioni possono poi essere diversamente definite in un ambito di discrezionalità da riservare alle regioni, anche se questo ambito deve essere limitato, perchè è chiaro che la disomogeneità delle Regioni italiane giustifica un trattamento diverso delle singole situazioni, purchè non sia un trattamento eccessivamente contraddittorio e antagonista. Lavorare dunque intorno a queste basi per una migliore specificazione di tali compiti; del resto, ci ri-

sulta che su questa linea sta lavorando il comitato ristretto, con riserve maggiori che si appuntano sulla questione del mercato del lavoro, perchè alcune forze politiche, riguardo a tale tema, direbbero che è problema da vedere, semmai, nel quadro della riforma anche del Ministero del lavoro, quindi in un altro momento, in un'altra circostanza.

Il senatore Modica ha posto il problema dei rapporti coi comuni e quindi come non violare l'autonomia dei comuni in questo rapporto. È un altro tema che è stato lungamente dibattuto sia nella nostra associazione, sia tra le forze politiche, e che si riconnetteva anche alla scelta del sistema elettorale da prevedersi per la nuova provincia, individuandosi all'origine due ipotesi che parevano contrapposte: quella della elezione di secondo grado, che voleva far salva la partecipazione dei comuni come enti interessati alla programmazione, e quindi assicurare loro una partecipazione diretta alle scelte della programmazione, l'altra che trovava più opportuna riconnettere queste scelte (che possono essere anche, in quanto scelte di programmazione, volte a sacrificare interessi legittimi ma immediati di un certo settore, di una certa corporazione o di un certo territorio per far salvi gli sviluppi generali complessivi, nell'interesse della collettività amministrativa) ad una rappresentatività di primo grado. Mi pare che si sia raggiunto, in seno alle forze politiche, ad eccezione del Partito repubblicano, un sostanziale accordo nel riconoscimento che la forma elettorale di primo grado, la rappresentanza diretta, sia preferibile, una volta fatte salve alcune procedure che garantiscono effettivamente, nonostante ciò, che i comuni, in quanto organismi interessati alle scelte della programmazione, possano intervenire nella determinazione o nella valutazione di tali scelte. Richiamavo prima il rapporto che potrebbe crearsi fra la provincia e le associazioni intercomunali come momenti che avendo già elaborato su scala omogenea gli interessi dei comuni che vi partecipano, possono favorire un confronto tra le diverse associazioni intercomunali che fanno parte di una provincia, e lo stesso or-

ganismo provinciale, capace di instaurare un rapporto più organico, più coerente, per la determinazione di un programma complessivo che sia di riequilibrio tra realtà differenziate e diversificate. Evidentemente, ripeto, se la programmazione deve essere non solo una indicazione di lavoro, ma un momento di intervento concreto nella gestione dei problemi, nella definizione delle scelte, è chiaro che alle scelte di programmazione che competeranno alle province dovranno essere uniti quei compiti di intervento finanziario o di controllo di atti, a seconda delle circostanze, che possa consentire di accertare che a livello delle singole scelte queste sono coerenti col piano complessivo provinciale e armonizzate con quello regionale, con un rapporto di snodo tra comuni e regione che è un momento di trasferimento a livello regionale delle indicazioni rivedute, che vengono dai comuni, e poi di verifica in senso contrario, che le scelte comunali, non limitate nella loro autonomia, siano ricondotte a queste scelte complessive. Mi pare che questo sia il discorso che si intende portare avanti, in un rapporto abbastanza cordiale e unitario con l'associazione dei comuni, a testimonianza che non si vuole, da nessuna parte, prevaricare i diritti acquisiti o comunque i compiti che spettano ad ogni organismo, ma lavorare per un ordinamento complessivo delle autonomie più corretto e adeguato ai tempi.

Problema delle circoscrizioni territoriali: riteniamo che esse vadano riviste; comunque le province attuali non sono state viste in quella prospettiva che dovranno avere; può darsi, quindi, che in qualche occasione coincidano, ma non certo nella maggior parte dei casi. Come armonizzare l'esigenza di non rivedere la Costituzione per evitare i tempi lunghi che ne conseguono con l'opportunità di attribuire, credo primariamente, alle regioni il compito di definire le circoscrizioni che siano coerenti con la definizione del programma regionale di sviluppo, non è questione che abbiamo approfondito in termini giuridici; d'altra parte, pensiamo che sia problema che sta alla Commissione risolvere. Se possiamo portare un contri-

buto, lo portiamo volentieri; noi riconosciamo, nella sostanza, che dovrebbe essere la regione a definire le circoscrizioni e il Parlamento a recepirle (questo impone la Costituzione, ora, se non si modifica, perchè è il Parlamento nazionale che definisce le aree); quanto al potere di iniziativa dei comuni, potrebbe, in un rapporto nuovo che cerchiamo di definire, risolversi nell'ambito dei comitati d'intesa regionali che speriamo si costituiscano dovunque, così che possa trovarsi un meccanismo perchè le regioni possano fare le loro proposte sentite le associazioni dei comuni, in quanto rappresentative della realtà comunale. Questo è un problema che ci risulta sta affrontando anche il comitato ristretto, senza peraltro essere addivenuto ancora a soluzioni precise. Se avremo la possibilità di portare dei contributi lo faremo volentieri.

B R U G G E R . Signor Presidente, mi dispiace di essere arrivato tardi; ma sulla questione organizzativa vorrei ancora spendere poche parole, dopo aver sentito il rappresentante dell'UPI.

Sono dell'avviso che sia necessario salvaguardare l'esistenza dell'ente provincia, seppure con modifiche circoscrizionali. Anche perchè le province esistono ormai da sessant'anni, tanto che oggi ci troviamo di fronte ad una organizzazione conosciuta. Se noi le volessimo eliminare, correremmo il rischio di andare contro gli interessi delle popolazioni. Nella maggior parte dei casi le province garantiscono ancora una amministrazione controllabile. Sono perciò dell'avviso di mantenerle, facendo anche tesoro di esperienze di altri Paesi.

Ad esempio, la Repubblica federale tedesca ha una organizzazione amministrativa piuttosto efficiente; come sotto-organizzazione territoriale vi sono le *Landkreise*, vale a dire comprensori territoriali. Negli ultimi tempi si è verificato un aumento dei comprensori territoriali, con l'abolizione di comprensori piccoli, ed il passaggio di questi a comprensori più grandi. Ed oggi i comprensori territoriali nei quali si articolano le Regioni hanno circa le stesse dimensioni dei comprensori delle nostre province, fra

i 400.000 e gli 800.000 abitanti, senza considerare le grandi città, perchè in Germania vi sono libere città, che sono contemporaneamente comuni e circoscrizioni territoriali con diversi organi. Credo che con le nostre comunità montane, i nostri comprensori, si finisca per avere territori troppo limitati. Per i comprensori più piccoli possiamo tener conto dell'esperienza dell'Austria. In Austria i comprensori più piccoli sono organizzazioni burocratiche con funzioni delegate e con a capo un funzionario della regione, incaricato responsabilmente di determinate mansioni, ma non ci sono degli organi elettivi o consultivi. Sono soltanto amministrazioni decentrate, che arrivano fino al nostro distretto (il *bezirke*).

Se vogliamo avere organizzazioni territoriali con un organo su base elettorale, ci dovremmo fermare alla provincia. Perchè la provincia ha un territorio nazionale e potrebbe avere le funzioni che ora cerchiamo di attribuire alle comunità montane e ai comprensori, rendendo più difficile l'amministrazione normale.

Quanto più ammontano gli organi eletti, tanto più si discute, tanto meno si concorda. Sono perciò propenso alla Regione articolata in province e in comuni, con le relative mansioni, anche di programmazione.

Non ho molta stima delle associazioni tra comuni per determinati scopi, che rischiano di aumentare, invece di ridurre, i momenti burocratici. Ho molte preoccupazioni per le unità sanitarie, come le stiamo realizzando. Avevo proposto, nella discussione che si sta ancora svolgendo, che tutta la mia provincia di Bolzano discutesse una unica unità sanitaria, per rendere più efficiente il servizio e di non formare delle unità troppo piccole che gareggiano con fondi pubblici per avere delle attrezzature sempre migliori e più costosi. Reputo molto più efficiente, il territorio della provincia, anche se con sezioni distaccate.

Colgo l'occasione di questo incontro per dire: non forgiamo troppo la decentralizzazione, perchè anche in questo settore possono verificarsi degli eccessi. Gli eccessi possono aumentare la burocrazia, ed io non voglio che questo accada. Ecco perchè mi

sono permesso di dire queste parole, anche se forse questo non è il momento giusto, per sottolineare che c'è un limite alla democratizzazione verso il basso; abbiamo già i comuni, ai quali ancora moltissimo può essere delegato di quanto è di competenza delle Regioni.

Vorrei inoltre auspicare che molte attività che rimangono allo Stato invece di essere espletate direttamente vengono delegate, come accade in altri Paesi, alle Regioni, alle province e ai comuni; così un Presidente di Regione potrebbe anche essere funzionario dello Stato per diverse attività, come il sindaco è funzionario dello Stato per determinate attività, il che si è dimostrato efficiente e funzionale. Perché, allora, non pensare di dare mansioni dello Stato a titolari rappresentativi delle Regioni? Credo che la burocrazia ne risulterebbe semplificata in confronto della situazione attuale, dove parallelamente procedono lo Stato, con i suoi funzionari, istituzioni ed organizzazioni, le Regioni, le province ed i comuni, ognuno per proprio conto. Se tutto ciò si semplificasse, con l'esercizio della delega, si arriverebbe ad avere una attività amministrativa più funzionale. E questo lo dico dopo aver cercato di studiare la situazione degli stati federali.

Noi desideriamo, attraverso la regionalizzazione, ad arrivare almeno vicini alla situa-

zione che oggi riscontriamo negli Stati federali.

Mi rendo conto di aver parlato troppo, signor Presidente, e chiedo scusa se non sono intervenuto quando avrei dovuto.

P R E S I D E N T E . L'intervento del senatore Brugger, che è molto interessante, non pone domande al rappresentante dell'Unione province italiane ma rivolge piuttosto interrogativi a noi stessi.

Esprimo l'augurio che il senatore Brugger e noi tutti possiamo riprendere in altra sede questa discussione, se la 1^a Commissione del Senato riuscirà a varare rapidamente — come speriamo — il testo della riforma sulle autonomie locali, che darà luogo certamente nell'Aula del Senato e della Camera ad un ampio dibattito su temi che discuteremo, tenendo presenti anche le esperienze di altri Paesi europei, che saranno attentamente meditate al fine di trarne utili orientamenti.

Rinvio il seguito dell'indagine ringraziando il rappresentante dell'Unione province italiane ed augurando ai colleghi buone feste.

I lavori terminano alle ore 17,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. RENATO BELLABARBA