

**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)

**9° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GENNAIO 1980**

**Presidenza del Presidente MODICA**

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	pag. 267, 288, 289
BASSETTI (DC), <i>deputato</i> . . . . .	273
FABBRI (PSI), <i>senatore</i> . . . . .	287
MEZZAPESA (DC), <i>senatore</i> . . . . .	281
RIPAMONTI (DC), <i>senatore</i> . . . . .	287, 289
TRIVA (PCI), <i>deputato</i> . . . . .	278, 289

*I lavori hanno inizio alle ore 21,20.*

### **Dibattito sulle conclusioni dell'indagine conoscitiva**

**PRESIDENTE.** 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).

Onorevoli colleghi, a cura della Presidenza è stata predisposta una nota riassuntiva, che vorrei presentare come relazione introduttiva al nostro dibattito. Preciso che non si tratta di un documento conclusivo, ma di un riassunto, spero sia considerato obiettivo, di quanto è emerso nel corso dell'indagine, avvertendo, altresì, che esso, essendo stato preparato prima dell'intervento del ministro Andreatta, non tiene conto delle sue osservazioni che tuttavia sono state allegate, nel testo integrale, affinché se ne tenga conto nella redazione del documento finale.

Questa nota può servire per valutare l'insieme dei risultati dell'indagine, allo scopo di redigere il documento conclusivo, che dovrebbe essere un documento politico, anche molto più sintetico di questa nota. Spero che al termine dell'odierna seduta possa nominarsi un comitato ristretto al fine di predisporre uno schema del documento da discutere nella prossima seduta.

Do lettura integrale della nota riassuntiva.

L'indagine della Commissione si è svolta sulla base di un questionario contenente una serie di quesiti che hanno costituito semplice traccia indicativa per i contributi apportati con i vari interventi (Regioni, associazioni di enti locali, Ministri per la funzione pubblica e per la programmazione).

1) Con un primo gruppo di quesiti si tendeva ad acquisire valutazione su come si fosse realizzato e come si dovesse realizzare il concorso delle Regioni alla programmazione economica nazionale. In proposito, anche da parte di Regioni a statuto speciale,

si è convenuti sul principio della programmazione, come previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Anche il giudizio sulla recente normativa in tema di finanza pubblica al fine di un discorso programmatico appare complessivamente positivo da parte delle Regioni, anche se si sollecita una omogeneizzazione delle classificazioni previste nella legge sulla contabilità regionale con quelle stabilite nella legge sul bilancio dello Stato ed in quella sulla contabilità dei Comuni, anche ai fini di redigere un bilancio consolidato.

Tuttavia è stata manifestata l'unanime opinione delle Regioni che, in assenza di una programmazione economica nazionale, nel cui contesto le Regioni potessero definire con una qualche certezza i propri orientamenti, detto concorso non si sia sostanzialmente realizzato. È stata lamentata anzi non solo una certa attenuazione nelle stesse formulazioni legislative — passandosi da una esplicita previsione di « concorso » nell'articolo 11 del decreto n. 616, alla previsione di un semplice parere nella legge n. 478 del 1978 (articolo 32), ma una prassi ulteriormente riduttiva, che ha visto inviare alle Regioni, da parte del Governo centrale, anzi che un documento politico, contenente indicazioni sugli obiettivi generali e settoriali, uno schema tecnico predisposto dalla Ragioneria generale, volto a creare soprattutto vincoli finanziari. Conseguenza di questa imposizione è stata che la Regione si è trovata di fronte ad una programmazione generale intesa appunto come insieme di vincoli finanziari e ad una serie frantumata di interventi di settore, ciò che ha comportato per le Regioni forme di consultazioni per canali di volta in volta differenti.

I piani settoriali, infatti, oltre a non costituire un quadro di riferimento idoneo complicano la programmazione regionale introducendo vincoli che impediscono scelte programmatiche proprie e adeguate manovre delle risorse.

È stato ricordato il piano decennale dell'edilizia, che ha caricato le Regioni di eccessive incombenze burocratiche, così come il decreto delegato per il personale del ser-

vizio sanitario nazionale pone vincoli eccessivi, nonchè i condizionamenti subiti sui tempi e gli obiettivi con la legge "quadri-foglio".

La programmazione settoriale è stata anche indicata come controproducente ai fini del riequilibrio territoriale e produttivo come con la legge sulla riconversione industriale, che rischia di cristallizzare ed aggravare i divari esistenti, e la legge "quadri-foglio" con le sue indicazioni analitiche per comparti.

Circa le pratiche settoriali nei rapporti con il Governo sono stati ammessi sordinamenti anche tra gli assessori, riconoscendosi tuttavia come questa situazione trovi sostegno nella legislazione e nella prassi di Governo.

La scarsissima incidenza delle risorse proprie e l'aumento invece di quelle derivate a destinazione vincolata contraddicono — sempre secondo le Regioni — sia gli obiettivi della programmazione che della velocità della spesa irrigidendo il bilancio e rendendo le Regioni meri momenti di erogazione. I vincoli alle allocazioni di risorse comportano destinazioni di spese a settori privi di domanda (è stato portato l'esempio dello stanziamento per colture mediterranee anche in provincia di Bolzano) e insufficienti dotazioni in altri settori lasciando domande insoddisfatte, onde più della metà dei fondi a destinazione vincolata si tramuta in residui non solo passivi, ma anche attivi, dipendenti dai ritardi con i quali si operano i trasferimenti in relazione alle determinazioni sugli obiettivi da adottare in sede centrale. Circa i residui passivi è stato precisato come per taluni di essi possa parlarsi ancora di tempi fisiologici della spesa, sicchè la liquidazione avviene nell'esercizio successivo a quello dell'impegno. In taluni casi, invece, lo stesso meccanismo delle leggi comporta i residui, come quando si prevede l'erogazione a collaudo o su rendiconto. Esiste poi il problema dell'insufficiente coordinamento tra i diversi soggetti del meccanismo di erogazione anche a causa dell'incertezza sui tempi e le dimensioni dei mutui da attivare con la Cassa depositi e prestiti. Occorrerebbe perciò ottenere una informazione più tempe-

stiva in modo da coordinare il contributo regionale con la possibilità per l'ente locale di ottenere i mutui.

Da parte di qualche Regione è stata comunque ribadita la contrarietà all'idea di mantenere i fondi regionali in conti del Tesoro in quanto la preoccupazione dei residui non può autorizzare una lesione dell'autonomia della Regione. In ogni caso è stato osservato che l'attuale assetto procedurale deve essere ulteriormente snellito per non creare residui attivi.

Per superare l'attuale situazione è stato richiesto di definire congiuntamente un quadro di condizioni ed obiettivi di carattere generale che consentano poi alle Regioni spazi autonomi per perseguire anche obiettivi propri, adeguati alla peculiare situazione economico sociale. A livello centrale deve quindi maturare un serio documento di piano, che può anche enuclearsi per progetti, che tuttavia devono indicare concreti obiettivi e non solo esigenze.

È quindi necessario un reale momento di confronto: mentre infatti si esercita un controllo accurato sulla più banale delle leggi non si attiva alcun giudizio di compatibilità sui piani regionali di sviluppo, sui quali si potrebbe impegnare anche l'iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con un'azione di tipo orizzontale per verificare la connessione dei vari interventi sul piano del raccordo a livello legislativo e programmatico in un contesto attuativo della IX disposizione transitoria, che vede accentuato appunto il carattere programmatico e di indirizzo della legislazione statale.

La Commissione per le questioni regionali è stata quindi sollecitata a porsi come punto di osservazione e valutazione della legislazione, che, in più ipotesi, viene accusata di regresso rispetto a quanto disposto con decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Trattandosi peraltro di collocare diversamente il ruolo complessivo di questo organo all'interno del Parlamento, la questione viene rinviata anche ad eventuali modifiche di regolamento parlamentare, tra le quali potrebbe rientrare l'ipotesi di un intervento consultivo della Commissione in ordine ai

progetti di legge riguardanti materie di competenza regionale.

È stato peraltro rilevato che oltre a causare danni all'autonomia regionale le programmazioni settoriali hanno prodotto anche aspetti positivi, con la definizione degli interventi che ha rappresentato uno sforzo di concretezza rispetto alle vecchie impostazioni globali consentendo nel contempo un dialogo ancorato a contenuti programmatici ed ha attivato organismi speciali di coordinamento e rafforzato strumenti parlamentari.

2) In ordine alla soluzione istituzionale della Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio ed alla sua esperienza di funzionamento, le Regioni hanno concordato nel giudicare inadeguata questa esperienza. Non esistono infatti tempi certi per la convocazione delle Regioni, il cui parere viene frettolosamente ricercato all'ultimo istante senza garantire una partecipazione adeguata, che deve invece essere basata sulla conoscenza e la preparazione in ordine ai temi in discussione.

Anche se passi avanti sono stati fatti con l'istituzione di una segreteria mista con compiti istruttori, si tratta ancora di soluzione interna alla logica del Ministero del bilancio e al di fuori di un ordine di priorità politiche indicate d'intesa con le Regioni, in quanto la segreteria interviene praticamente a proposte già definite. L'attività della Commissione si è quindi prevalentemente concentrata in una azione di ripartizione dei fondi e di nomine di rappresentanti regionali, un ruolo quindi prevalentemente amministrativo e quasi burocratico cui partecipano sempre di più i funzionari, anche se viene riconosciuto che il Ministro del bilancio ha di recente ribadito criteri più severi per tale partecipazione.

Da questa analisi critica gran parte dei rappresentanti regionali hanno dedotto l'esigenza di collocare l'organo di raccordo tra Regioni e Governo in seno alla Presidenza del Consiglio, secondo una indicazione contenuta anche nel piano Pandolfi, che ha fatto riferimento ad una conferenza dei Presidenti delle Giunte.

Quest'organismo, nel quale la partecipazione sarebbe prescritta al più alto livello politico, dovrebbe occuparsi dell'elaborazione in comune delle direttive politiche di carattere generale, mentre la Commissione interregionale potrebbe, secondo talune opinioni, restare come sede di confronto per le questioni di tipo più strettamente finanziario. A questo organo politico centrale potrebbero — secondo il Ministro della funzione pubblica — partecipare anche i Presidenti dei Consigli, taluni dei quali, peraltro, hanno sottolineato l'esigenza di raccordi con le Assemblee legislative.

In sede di Commissione è stato posto il problema che il nuovo organismo centrale dovrebbe anche darsi carico di come raccordare le designazioni regionali con l'autonomia di ciascuna Regione e con i poteri statutari dei Consigli.

Altri poi hanno accennato all'opportunità di investire di queste questioni il CIPE rinnovato nella sua composizione, ed altri ancora di considerare unificati ruoli e procedure della Commissione di cui all'articolo 13 della legge n. 48 del 1967 e quella prevista dalla legge n. 281 del 1970. Appare in ogni caso colto come centrale il punto di assicurare alle Regioni convocazioni non occasionali, non all'ultimo momento, non a cose praticamente già definite, assicurando con opportuni supporti burocratici integrati da esperti dei settori di volta in volta interessati, una istruttoria realmente in comune fin dall'inizio per argomenti di rilievo politico e non solo per adempimenti di carattere amministrativo. In questa nuova sistemazione la Commissione potrebbe restare una sede istituzionale valida.

3) Come sottosistema programmatorio, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha comportato una serie di rilievi da parte delle Regioni, dato il rilievo ad esse riconosciuto nel sistema della legge n. 183 del 1976. In proposito è stato rilevato che se i finanziamenti integrativi sulla base di quest'ultima legge hanno consentito una certa elasticità delle Regioni, talune azioni di interesse della Cassa del Mezzogiorno si sono trovate a contraddire gli indirizzi programmatici della Regione. E quanto al rifinanzia-

mento della Cassa per interventi in materia di competenza regionale è stato precisato che se parte di esso appare dovuto agli effetti pluriennali dei contributi sugli interessi dei mutui concessi fino al 1980, vanno invece affidati — come richiesto anche dal Comitato delle Regioni — rispettivamente alle Regioni e all'ANAS i completamenti degli ospedali e delle strade. Inoltre la norma che prevede la presenza nel Consiglio di amministrazione della Cassa del Mezzogiorno dei Presidenti delle Giunte di volta in volta interessate è rimasta finora inapplicata, mentre il Comitato delle Regioni meridionali non è stato integrato dai nuovi membri. Tale Comitato, poi, deve intervenire all'atto della formulazione delle proposte ed operare su scelte di carattere complessivo e non solo in ordine alla gestione dell'intervento straordinario.

Quanto alla sostituzione di servizi al posto dei vecchi incentivi è stato sottolineato che questi ultimi, nelle Regioni meridionali, vanno a compensare le diseconomie di localizzazione, onde non possono sopprimersi, tanto che è stato chiesto di adottare criteri restrittivi per identificare le aree depresse nel centro-Nord per evitare di vanificare il ruolo di effettivo riequilibrio degli incentivi. È stato altresì chiesto di rispettare l'indirizzo regionale di delimitare le aree depresse del centro-Nord per zone, coerenti con la programmazione regionale, e non operare per elenchi disorganici di comuni. È stato inoltre chiesto un medio credito regionale fissando un tetto di intervento per aiutare la piccola e media impresa, essendo insoddisfacente l'attuale azione del medio credito ISVEIMER.

Infine, mentre per taluni la Regione non ha alcun problema ad assumere la responsabilità della progettazione e gestione dei progetti speciali, per affermare i propri diritti finora contraddetti dall'intervento straordinario, altri si dichiarano non completamente convinti che le Regioni siano in grado di assumere i compiti della Cassa per il Mezzogiorno, la quale però deve perdere la propria autonomia programmatoria e funzionare come uno strumento di finanza aggiunti-

va e di tipo tecnico al servizio delle Regioni come loro agenzia.

4) Altro aspetto affrontato nell'indagine è stato quello di confrontare in quale misura talune Regioni ad autonomia differenziata, come la Sicilia, hanno contestato la tendenza a confermare la finanza regionale da propria in derivata, ritenendo assolutamente inaccettabile tale orientamento che investe non tanto un problema quantitativo, quanto qualitativo, da parte delle Regioni a statuto ordinario; mentre taluni hanno fatto riferimento all'esigenza di un adeguamento dei tributi propri della Regione, da altri è stato rilevato che la questione non va impostata in termini di principio quanto in relazione all'esigenza di assicurare uno spazio di autonoma utilizzazione delle risorse considerando che attualmente il rapporto tra risorse libere e risorse vincolate può considerarsi di 1 a 10. Si prende quindi atto che il problema dell'autonomia tributaria delle Regioni viene in definitiva a porre problemi di ordine perequativo, e lo spazio per una autonomia impositiva va identificato nell'ambito della riforma sulla finanza locale, in una visione più corretta della funzione di riequilibrio dei grandi fondi nazionali. Il sistema previsto dagli articoli 8 e 9 della legge n. 281 del 1970 andrebbe quindi potenziato riconoscendo alle Regioni una reale libertà di manovra programmatica entro grandi obiettivi.

5) La scarsa aderenza alle situazioni di fatto è stata lamentata anche con riguardo all'impiego dei fondi comunitari.

È stato osservato che si cominciano ad attivare anche i fondi comunitari, ma l'utilizzo appare ancora insufficiente anche a causa dei tempi impiegati dalle Regioni per dotarsi di strutture idonee. È stato peraltro lamentato che i fondi comunitari vengano completamente canalizzati attraverso la Cassa per il Mezzogiorno anziché le Regioni.

Sono peraltro mancate risposte sufficienti sul punto se le procedure FEOGA siano divenute più snelle col passaggio alle Regioni e se queste siano riuscite ad assegnare i contributi annui per riequilibrare montagna e pianura.

Si devono inoltre registrare risposte insufficienti in ordine all'incidenza dei regola-

menti e direttive comunitarie sulla definizione e attuazione dei programmi regionali.

È stata invece comune la richiesta di assicurare una effettiva partecipazione regionale alla definizione dell'atteggiamento del Governo nelle sedi comunitarie, attraverso un apposito organismo che potrebbe coincidere con la sede richiesta presso la Presidenza del Consiglio per l'esame delle questioni politiche generali.

La sede parlamentare è stata da taluni indicata come la più idonea a garantire la partecipazione regionale all'elaborazione della politica comunitaria anche per recuperare la pienezza delle prerogative parlamentari di indirizzo nel settore. Sono state quindi sollecitate prassi diverse in attesa di riforme che pongano riferimenti normativi più precisi anche con riguardo al problema dei controlli della Commissione CEE che ha dato vita al sistema atipico del rinvio condizionato da parte del Governo.

6) La Commissione ha inteso altresì verificare se fosse stato adottato un programma regionale di sviluppo, in che misura esso prevedesse l'armonizzazione con obiettivi a carattere nazionale, come si realizza il coordinamento degli interventi di competenza regionale con quelli di competenza dello Stato. Salvo alcune Regioni, che si trovano ancora nella fase di documento di indirizzi, quasi tutte risultano avere adottato un programma di sviluppo normalmente articolato per progetti. In talune Regioni si afferma essere stati raggiunti soddisfacenti risultati in termini di coordinamento con i programmi degli organismi nazionali, Ministeri ed aziende autonome, in altri si lamenta la difficoltà di realizzare un sufficiente coordinamento sulla base di confronti tra programmi. È infine generale il rilievo circa la mancanza di coordinamento e di preventiva conoscenza dei programmi delle partecipazioni statali. Un altro quesito rivolto dalla Commissione mirava ad accertare quali strutture di Consiglio e di Giunta, nonché di uffici burocratici, predisponessero e realizzassero il programma di sviluppo regionale al fine di acquisire dati utili e significativi sulle dinamiche interne dei rapporti Consigli-Giunta e Giunta-Burocrazia. Su tale tema, tutta-

via, le indicazioni offerte sono apparse abbastanza generiche e non hanno lumeggiato la problematica interorganica a livello regionale. In sede di Commissione parlamentare è stata sottolineata l'esigenza di una migliore utilizzazione della burocrazia regionale attraverso una migliore responsabilizzazione degli uffici amministrativi.

7) Scarsamente soddisfacente infine è stato ritenuto il coordinamento di uffici periferici dello Stato, auspicandosi unanimemente una ridefinizione del ruolo del Commissario di Governo come sede di confronto e di raccordo degli interventi statali con la programmazione della Regione anziché come controllore con tendenze a sconfinare sul merito degli atti. È stato in sostanza richiesto di verificare se sia coerente con la funzione coordinatoria quella di presidente della Commissione di controllo.

Come ha osservato il Ministro per la funzione pubblica, occorre quindi decidere quali poteri locali dello Stato debba coordinare, non bastando per una idonea presenza il coordinamento dei soli organi autoritativi.

8) La Commissione ha inteso altresì verificare in quale misura e con quali modalità si sia effettivamente realizzato il concorso degli enti locali alla programmazione regionale.

Al riguardo, mentre talune Regioni hanno ritenuto che il concorso degli enti locali sia stato soddisfacente, altre hanno invece ammesso che tale concorso non è stato adeguatamente verificato pur se tale circostanza viene addebitata, più che a una carenza di volontà politica e di strumentazione, ad una insufficienza organizzativa degli enti locali. Sul piano dei raccordi istituzionali talune Regioni hanno fatto riferimento all'esistenza del comitato di intesa Regioni-Enti locali, il cui funzionamento non è parso tuttavia soddisfacente.

Sul piano procedurale è stato rilevato che in taluni settori, come l'edilizia scolastica e residenziale, la Regione ha riconosciuto piena responsabilità agli enti realizzatori, anticipando somme dovute dallo Stato, controllando lo stato di attuazione delle decisioni, pubblicizzando lo stato di avanzamento delle opere. In altri settori, come quello agri-

colo, la maggiore lentezza appare legata all'esigenza delle maggiori garanzie richieste nell'erogare somme ai privati. Si è comunque osservato che ad esempio per quanto riguarda la legge "quadrifoglio", gli enti delegati hanno impegnato tutti i fondi e già spesso il 60 per cento di essi, garantendo una accelerazione rispetto alla gestione diretta.

Sono state inoltre rilevate difficoltà di un processo aggregativo locale basato sul consenso.

Qualche Regione, attraverso un apposito centro di ricerche, ha cercato di fornire agli enti locali dati informativi di base per un effettivo concorso anche se l'apposita legge sulla partecipazione — peraltro adottata da buona parte delle Regioni — non ha dato i risultati sperati. Tuttavia, in qualche circostanza l'accoppiamento di talune richieste ha comportato modifiche al bilancio regionale.

In alcune Regioni esiste un comitato di intesa che punta a realizzare un coordinamento degli investimenti anche attraverso una differenziazione di ruoli per comparti, ma tale Comitato non sempre funziona adeguatamente. Comunque si tende ad un coordinamento tra la finanza regionale e locale prevedendo in talune Regioni bilanci consolidati, anche a livello comprensoriale nonché un osservatorio sull'andamento di cassa dei Comuni per trasmettere i relativi dati al Tesoro. Si sottolinea l'esigenza di fare della Regione il punto di riferimento della spesa pubblica nel territorio.

L'Associazione nazionale comuni italiani e l'Unione nazionale dei comuni ed enti montani hanno invece sottolineato criticamente le insufficienti opportunità concesse ai comuni e alle comunità montane di partecipare all'elaborazione del programma di sviluppo regionale, sì che il concorso realizzato è apparso di carattere puramente formale.

È stata criticata la scelta di affidare in taluni casi ad esperti l'elaborazione del programma regionale sacrificando il ruolo dei comuni.

Si ritiene quindi che occorra raccordare le autonomie locali all'azione programmatica delle Regioni e la finanza reciproca, soprattutto per la parte relativa agli investimenti,

ma la paritarità dei rapporti deve diventare un fatto reale e non una mera affermazione di principio soddisfatta, come per lo più avviene, mediante mere consultazioni di rilevanza formale, che non implicino partecipazione alle scelte. Occorre altresì porsi il problema di una partecipazione degli enti locali agli organi centrali di programmazione, salvo individuare un'apposita sede o utilizzare quella per le Regioni.

Accenti critici sono stati espressi nei confronti della motivazione, adottata dalle Regioni, che l'insufficienza organizzativa e funzionale degli enti locali e soprattutto la necessità di una prevista legge di riforma delle autonomie, abbia fortemente condizionato il processo di conferimento delle deleghe di funzioni. È stato infatti ritenuto che al contrario un normale ricorso alla delega avrebbe creato i presupposti anche per una più adeguata riforma di dette autonomie, nè sono state riconosciute giustificabili esclusioni di deleghe, salvo da parte di alcune Regioni, che le hanno invece concesse, per alcuni settori di tipo economico nei quali si è ritenuto che il comune, singolo o associato, potesse operare con maggior profitto di una azione regionale accentrata che produce laggini e proteste.

È stata in particolare raccomandata l'attribuzione di mezzi finanziari adeguati ai trasferimenti di funzioni operati con il decreto n. 616 e quindi la necessità di una riforma della finanza locale in connessione con il riordinamento delle funzioni che risulterà dalla legge di riforma delle autonomie, la quale deve escludere dall'area della legislazione regionale le scelte di ordinamento e di dislocazione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo.

È stato inoltre rilevato come la legge sul piano decennale dell'edilizia abbia creato problemi per la pianificazione territoriale dei comuni, che la legge sui manicomi avrebbe dovuto prevedere una qualche consultazione degli enti locali ed è stata lamentata la disparità a livello regionale nell'attuazione di leggi statali, come per i piani pluriennali di attuazione sulla base dell'articolo 11 della legge sui suoli, e la previsione di approva-



zioni regionali di atti che dovrebbero essere lasciati all'autonomia comunale.

Occorre infine un sistema informativo al servizio della programmazione ove ogni livello di rappresentanza territoriale possa dare il suo apporto in stretto raccordo con le politiche e le azioni degli altri livelli.

9) Quanto all'ente intermedio esso per l'ANCI deve avere funzioni prevalentemente programmatiche e di gestione solo di servizi legati alle funzioni programmatiche. Occorre inoltre un decentramento decisionale per i nuovi centri e nuove forme di aggregazione intercomunale che consentano di gestire servizi di area vasta con l'esclusione di ogni forma associativa coattiva. In argomento la Commissione ha inteso acquisire valutazioni se le comunità montane dovessero considerarsi proiezioni delle funzioni comunali, dovendo la funzione programmatica dimensionarsi in relazione al ruolo dell'ente intermedio. Da parte dei rappresentanti delle comunità è stata ribadita la validità di un minimo di programmazione autonoma sull'area omogenea anche in presenza delle scelte di area vasta propria del comprensorio.

Dal canto suo la rappresentanza dell'UPI nel confermare l'esigenza di un ente intermedio che insista su un'area sufficientemente vasta con compiti essenzialmente di programmazione dello sviluppo socioeconomico e di pianificazione del territorio, ha ritenuto che a detti compiti si possano aggiungere anche l'attribuzione delle connesse funzioni amministrative onde garantire la certezza dell'attuazione delle scelte di programmazione. Inoltre — differenziandosi in ciò dall'ANCI — alla nuova provincia dovrebbero affidarsi anche le funzioni di gestione di servizi che travalichino l'ambito territoriale delle associazioni di carattere intercomunale. È stata inoltre condivisa l'esigenza di rivedere le attuali delimitazioni delle province suggerendo la via di intese tra la singola Regione e le associazioni territorialmente rappresentative dei comuni.

Dichiaro aperta la discussione generale.

B A S S E T T I . Prendo volentieri la parola anche perchè credo che questa riu-

nione notturna di avvio della discussione sia necessaria per consentirmi di dare un contributo che, per una serie di vicende, in questi ultimi tempi non ho potuto fornire alla Commissione.

Parto dalla premessa che, come diceva il Presidente, si debba avviare una discussione seria e approfondita, rispetto alla quale il lavoro svolto finora costituisce una premessa documentale, informativa e, per molti di noi, anche un'occasione di prolungata riflessione. Mi pare, però, che le vicende dei nostri lavori abbiano portato ad un'acquisizione di spunti e non, ma del resto non era previsto, a un dibattito su tesi.

Premesso che il testo letto dal Presidente riassume fedelmente e senza forzature le impressioni politiche che si ricavano dai sommari fin qui redatti e dai documenti che ci sono stati messi a disposizione, la mia prima considerazione è questa: dal documento emerge che l'indagine non ha portato a indicazioni che rappresentino un salto di qualità concettuale nell'impostazione del problema dei rapporti tra i livelli di governo e quindi di programmazione. Non dico questo come critica, ma come una constatazione, tra l'altro abbastanza conforme alle ipotesi di coloro che, come noi, conoscono più o meno come si è sviluppata la vicenda in questi anni. Rileggendo l'articolo 11, rileggendo l'appunto e ripensando alle riflessioni fatte la prima considerazione, dunque, è che dal nostro lavoro — almeno fino a questo momento — una ipotesi che rappresenti un salto di qualità nell'impostazione del problema dei rapporti tra i livelli di governo non è venuta fuori. Cioè un contributo a impostare diversamente da come abbiamo fatto finora i temi sollevati dall'articolo 11 ho l'impressione che non si veda. Quest'affermazione, certo opinabile, parte dal presupposto che le varie proposte di ritocco non rappresentano un salto di qualità. Da questo punto di vista mi sembra che il momento più complesso e articolato, ma per mio conto più tipico, sia stato l'*hearing* del ministro Giannini, in cui ho avuto l'impressione che il concetto nel quale ci siamo di fatto incamminati in questi anni (e che secondo me è fortemente

partecipe delle ragioni per le quali facciamo anche questa indagine) parte dalla constatazione che l'articolo 11 resta un problema irrisolto nell'applicazione della legge n. 382. In questo senso mi pare che dibattere a lungo se la sede di riferimento giusta è la Presidenza del Consiglio o il CIPE oppure (come è stato sostenuto e ripreso nel rapporto) la Commissione interregionale, sia abbastanza rivelatore di una difficoltà obiettiva: in fondo siamo sempre nel campo dei ritocchi che non vorrei definire burocratici, ma che è difficile definire realmente istituzionali, forse procedurali, ma in senso stretto.

Nemmeno mi sembra che sia venuto fuori molto dalla discussione sul come intendiamo modificare il problema dei rapporti tra organi esecutivi e organi legislativi delle regioni per cercare qualche contributo a risolvere l'altro problema (specificamente nostro) dei rapporti tra Parlamento e Governo. In fondo, dalla proposta del ministro Giannini di portare i presidenti dei consigli e delle giunte regionali nel concorso alla programmazione, a qualche altra ipotesi del genere (ma uno dei problemi delle regioni è quello di trovare una linea di rapporti tra giunte e consigli regionali, come noi, in parte, abbiamo il problema di trovare un rapporto tra Parlamento e Governo) non mi pare che sia venuto fuori molto d'innovativo.

Qui c'è la prima riflessione, questa volta politica, che sottopongo con convinzione al dibattito. Mi convinco sempre di più che se vogliamo far funzionare l'articolo 11 dobbiamo assolutamente procedere ad una precisa disarticolazione di compiti e di responsabilità, nella ricerca di realizzare, poi, un concetto reale che nasca piuttosto da fasi di dialettica e di confronto che da ricerche a priori di concorso. Cioè ho l'impressione che varrebbe la pena di riflettere (e così facendo saremo costretti a riflettere anche delle regioni) se il presupposto della programmazione non consista in realtà nella definizione di obiettivi sui quali si viene a determinare la dialettica. E tralascio la questione di chi debba fissarli, se Parlamento o Governo. Il problema è nostro, se lo vogliamo discutere lo possiamo fare, certo ci

porta a discutere non più di istituzioni regionali, ma di istituzioni della Repubblica; d'altro canto è difficile non farlo tenendo presente l'importanza che hanno le Regioni come istituzione della Repubblica.

Se noi non chiariamo il problema degli oggetti dei fatti politici — documenti, espressioni di volontà e di indirizzo — sui quali si deve determinare la dialettica delle Regioni, e se non risolviamo il problema della legislazione quadro e dei rapporti tra indirizzi forniti alle Regioni per generare un momento di coordinamento, noi non ne usciamo. Questo discorso ci porta inevitabilmente al discorso del primo comma dell'articolo 11 che dice: « Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale » e poi aggiunge « con il concorso delle Regioni ». Però li determina. A me pare che continuiamo a giocare a nascondino con queste soluzioni che sono poi pseudo soluzioni, anche concettuali, per cui le idee chiare e distinte diventano confuse, perchè entrano in euritmie di tipo platonico. In realtà però si cerca di trovare una soluzione al problema nascondendolo, non risolvendolo. A me pare che questa idea di costruire i rapporti in una specie di cosmologia platonica dove tutti i cerchi sono concentrici e girano l'uno intorno all'altro partecipando tutti alla stessa dimensione, non ci ha portato fin qui da nessuna parte e rischia di non portarci da nessuna parte. Anche perchè questa situazione è rotta dai poteri comunitari. Non dimentichiamoci che mentre abbiamo la sovranazionalità che condiziona la società, come dato strutturale, per usare un concetto marxista, mi sembra che qualche volta anche il marxismo si dimentichi che la sovranazionalità non si risolve solo nei trattati del MEC ma, nelle multinazionali, nella perdita delle sovranazionalità dello Stato sui problemi principali di altri condizionamenti che determinano non solo soluzioni monistiche ma soluzioni che vanno dalla difesa al commercio estero, alle dogane, in certi casi anche alla polizia — basti pensare al ruolo dell'Interpool — all'agricoltura e conseguentemente, tramite i meccanismi comunitari di mercato, all'industria, ai servizi, a tutto il sistema banca-

rio. Di fronte a questo monismo nazionale, il problema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni è un problema di pluralismo, per cui ciascuno è condizionato da un sistema realmente pluralistico, anche a livelle istituzionale. Bisogna avere il coraggio di dire che il problema non è tanto quello del concorso o del parere che è presente nell'articolo 11 — sempre posposto al verbo « determinano » — ma della determinazione che semmai si attenua attraverso sedi di mediazione.

Il problema della programmazione, secondo me, non è tanto il problema della partecipazione, quanto quello della fissazione dei confini e degli obiettivi. Il che, tra l'altro, ci porta ad una considerazione importante. Noi dovremmo affermare che il primo problema della programmazione è programmare se stessi, perchè a me pare che in questo paese tutti pensino alla programmazione come qualcosa di indipendente dai programmi degli altri. Non credo di diventare sospetto di antiregionalismo se dico che, quando le Regioni affermano che dei loro programmi non si occupa nessuno, è bene non occuparsene perchè, in fondo, nessuno ci crede, a cominciare da chi fa i piani. Questo mi sembra un punto fondamentale perchè l'articolo 11 non include il concorso alla programmazione come fatto attivo, lo conferisce solo agli enti locali territoriali. Il che mi sembra giusto perchè, data la differenza di qualità istituzionale che c'è nel nostro ordinamento tra l'ente territoriale e la Regione, una dialettica tra la Regione e gli enti territoriali non avrebbe senso. A me sembra che nell'articolo 11 i protagonisti della programmazione siano solo due — il terzo, che ci dovrebbe essere, non c'è, ma questo è un altro discorso — e cioè le Regioni e lo Stato. Gli enti locali sono considerati come parte delle Regioni mentre a mio avviso il rapporto tra le Regioni e lo Stato è un rapporto dialettico, è un rapporto di confronto. Probabilmente se arrivassimo a ciò, capiremmo l'importanza — a dieci anni dalla Costituzione — di ridefinire le Regioni. In questo modo verrebbe fuori più chiara la struttura della Regione e più adeguata alle esigenze di oggi, non

solo a livello di politica estera ma anche di politica interna. Non c'è dubbio che quel convegno di Milano lo ha dimostrato. L'eccesso di amministrativismo della legislazione regionale è in qualche modo collegato con le differenti impostazioni tra consigli regionali e giunte, tra momento regionale ed esecutivi, in un sistema che la nostra esperienza di questi anni ha messo in evidenza essere, malgrado tutto, determinato dalle considerazioni operative, se è vero, come è vero, che perfino nelle relazioni industriali noi abbiamo assistito ad un gioco importante delle magistrature. Se noi riflettiamo sulla esperienza regionale, vediamo che uno spazio importantissimo lo ha giocato la magistratura, sia essa la magistratura di controllo, gestita politicamente, o la magistratura della Corte costituzionale, pure gestita politicamente, perchè l'evoluzione delle sentenze della Corte costituzionale sul tema regionale non è di dottrina, evidentemente. In dieci anni la dottrina non cambia così rapidamente. Cosa vuol dire questo? Che avevamo costruito un sistema che, nella mancata chiarezza, dava luogo a spazi di mediazione continui che vengono esercitati dal Governo attraverso il controllo sulle leggi, che è controllo sugli atti amministrativi. Credo che la lettera del documento preparato dalla Regione Lombardia sia estremamente interessante da questo punto di vista perchè si vede che la Regione — e non credo sia peggio delle altre da questo punto di vista, può darsi che lo sia perchè la tradizione lombarda è abbastanza amministrativista — non ha svolto una funzione legislativa. Questo pone evidentemente il problema dei rapporti tra consiglio regionale e esecutivo regionale, base naturale dei rapporti tra consiglio regionale e Parlamento. È certo che il Parlamento sta subendo una involuzione in senso amministrativo, ma resta pur sempre legato tradizionalmente ad una attività più propriamente legislativa.

Quindi questa parte mi interessa moltissimo e vorrei sottoporla all'ordine del giorno della Commissione. Se non definiamo la procedura di rapporti, che sono rapporti

dialettici e non di integrazione fra di loro, non risolviamo il problema dell'articolo 11.

A meno che — e mi è sembrato sottinteso anche dalla relazione del ministro Giannini — non si abbia in mente un gigantesco calcolatore elettronico con cui, per simulazione in tempi reali, continuare a coordinare questa miriade di piani, secondo schemi da fantascienza che sono certamente destinati a non funzionare in tale contesto.

Chiedo scusa del tempo che sto utilizzando, ma certi temi è bene affrontarli con un minimo di chiarezza, se non si vogliono creare dei malintesi.

Lo stesso discorso, secondo me, riguarda anche la finanza pubblica. L'articolo 11 afferma che la programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica; questa dizione, rileggendola, mi pare molto caratteristica. Il primato è chiaramente sul coordinamento. Ed in questo quadro a me pare che si postuli implicitamente che il coordinamento sia momento indispensabile, sempre che vi sia una dialettica, mentre invece anche rileggendo la nota, appare chiaro che non c'è una finanza regionale.

La finanza regionale deve essere intimamente dialettica con quella statale, così come la finanza europea (basti pensare che il primo atto del Parlamento europeo è stata la bocciatura del bilancio); d'altronde le rivoluzioni si sono sempre fatte per le tasse — da quella americana a quella francese — perchè, in fondo, sono le tasse i momenti di conflitto e quindi di decentramento, e non vi è dubbio che il decentramento esiste soltanto se è decentramento di risorse, come già molti hanno detto prima di me.

Ma allora, il recupero dei tributi propri, la riconduzione dei fondi (articoli 8 e 9) di tutti gli stanziamenti senza vincoli di destinazione o al massimo con vincoli di obiettivo, l'adozione di opportune politiche di riequilibrio, con la valorizzazione dell'articolo 12 sui contributi straordinari a singole Regioni, sono elementi che possono diventare presupposto di una esigenza di coordinamento finanziario.

Ricordo di aver richiamato più volte l'attenzione sul sistema tedesco, che è un sistema di coordinamento e di perequazione attuato attraverso una tassazione delle finanze regionali. È questo un sistema affatto difficile, anzi facilissimo da realizzare, ed è l'unico che unifichi la finanza nazionale mantenendo l'autonomia delle finanze regionali che diventano soggetti autonomi e sottoposti ad un rapporto dialettico, anche se prestabilito legislativamente.

Non voglio affrontare in questa sede — perchè non è scaturito dalla relazione, anche se raccomando di introdurlo — il problema del sistema informativo. Tutti si preoccupano di coordinare, ma nessuno si preoccupa di coordinare l'informazione. La libertà, a mio avviso, postula che ognuno suoni la propria musica sullo stesso spartito, con il direttore d'orchestra che ritma il tutto. Ma, evidentemente, se non c'è lo spartito, cioè se non c'è comunanza di informazione, non può che esserci l'incatenamento ad un sistema di briglie rigide che garantisce che la gente faccia gli stessi atti non per autodeterminazione ma per imposizione dall'esterno. Se non si compie il primo passo verso il coordinamento per giungere alla premessa di una dialettica costruttiva dell'informazione, anche questo « giocarci » fra di noi le informazioni sui residui, come si è fatto in una fase del nostro lavoro (e mi spiace di essere stato assente in quella occasione, che mi è sembrata una delle meno felici del nostro lavoro), non ha molto senso. A parte i dati specifici delle Regioni, che non sempre testimoniano delle inefficienze — caso mai presenti in alcune sedi — ma a me pare significativo che si possa prendere sul serio che i rappresentanti delle Regioni tirino fuori dal taschino i loro dati sui residui e li confrontino, come quando si voltano le carte alla fine della partita per vedere chi ha la primiera.

Il discorso rivela un difetto di fondo ed individuarlo è lo sforzo che ho inteso compiere in questo dedalo di coordinamenti, di concorsi, di articolazioni dal quale non si viene fuori.

Vi è poi la richiesta per la quale la legge di riforma delle autonomie deve escludere dall'area della legislazione regionale le scelte di ordinamento e di dislocazione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo. Io sono convinto che questa richiesta sia giusta e fondamentale per il discorso della programmazione; ma non capisco come si possa stabilire un buon ordinamento dei rapporti fra Regioni e autonomie basati su una chiara distinzione dei livelli operata da un terzo, che in questo caso è lo Stato, e dovrebbe essere la Comunità europea, ma ciò non è possibile, e non si assuma la stessa logica che predefinisce i livelli entro i quali, se non altro, le Regioni e l'Esecutivo si muovono.

Occorre riferirsi alla IX disposizione transitoria della Costituzione che, lo ricordo, recita: « La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adeguava le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni ». È un testo lapidario ancora oggi! Io non mi scandalizzo se dopo oltre trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, nel 1980, siamo ancora a questo punto. Non c'è da scandalizzarsi affatto, perchè le difficoltà che abbiamo di fronte sono reali e ci siamo potuti rendere conto che anche in regioni con diversa esperienza vi sono gli stessi problemi, che sono più di epoca che di una certa classe dirigente o di un certo paese. Ma se vogliamo rifarci alla IX disposizione — ed io suggerisco di farlo — per costruire una politica di programmazione bisogna tener conto della politica delle autonomie, si deve avere il coraggio di dirlo, dando rapida attuazione cioè al dettato costituzionale trasformando lo Stato da accentratore a decentrato. Altrimenti, onorevoli colleghi di questa Commissione, cadiamo nella trappola di costruire il modello di programmazione accettando l'ipotesi di monismo del nostro ordinamento o addirittura ripristinandolo, riflettendo che, certo, l'unità della nostra società è stata disintegrata dal corporativismo, perchè nessuno può dire che il nostro Stato sia stato disintegrato dalle

forze centrifughe delle autonomie; ci sarà magari il problema delle centrali elettronucleari, ci saranno altri piccoli problemi, ma, insomma, nessuno ha mai visto gli scartamenti ferroviari cambiare al confine tra Regioni! Non è successo ciò che si leggeva sui testi tra i possibili peccati dell'autonomismo. Semmai è accaduto il contrario, cioè che le Regioni si sono messe a fare, per così dire, i « pompieri », cioè a sostenere l'unità del Paese, che andava in diaspora per ragioni di corporativismo.

Se questo è il problema centrale, credo che non dobbiamo cedere alla tentazione di rimediare ipotizzando un accentramento programmatico e rinunciando a registrare meglio l'architettura delle Regioni, sciogliendo, praticamente, le articolazioni dello Stato per poi proporre eventualmente il tema della gestione unitaria come uno dei temi fondamentali del progresso, dell'equilibrio e della giustizia dal punto di vista dei rapporti sociali e non istituzionali, che a mio avviso sono regolati più dal diritto che dal comportamento, mentre i comportamenti sono regolati dalla programmazione.

Io propongo, in conclusione, di riflettere su un fatto fondamentale che non c'è nel lavoro fin qui svolto, ma che emerge chiaro proprio per il contributo che l'indagine ci ha dato: a più di trent'anni dalla nascita della Costituzione, dopo dieci anni di esperienza regionale, il problema dell'articolo 11 è e resta subordinato al problema della IX disposizione transitoria. La mia non vuole essere una proposta, nè una fuga in avanti o indietro per cambiare l'obiettivo che ci eravamo proposti. Ma, onorevoli colleghi, proprio in questi giorni ci troviamo di fronte alla crisi del Parlamento (parlo per la Camera, ma i colleghi senatori non si facciano illusioni: è una malattia che potrebbe contagiare anche il Senato!), ad una inefficienza che è anche inefficienza di regolamenti. Noi avevamo fatto la proposta di usare i consigli regionali, perchè venti consigli regionali avrebbero potuto, e ancora possono, alleggerire enormemente il Parlamento dal suo lavoro. Abbiamo creato venti camere e non le usiamo, anzi, le usiamo

per aumentare il lavoro del Parlamento. A mio avviso, è in questo la premessa delle asfissie che si verificano nell'Esecutivo e nelle Commissioni parlamentari.

Anzichè parlare di seconda repubblica, in termini di ulteriore concentrazione di autorità, io avrei il coraggio di parlare di repubblica in termini di applicazione delle norme costituzionali; in questo senso, la nostra indagine conoscitiva può essere un momento di riflessione, almeno per la nostra Commissione, su un tema di grande attualità politica quale il tema istituzionale.

**T R I V A .** Vorrei anzitutto invitare la Commissione a stabilire un incontro con le Regioni prima di licenziare definitivamente le conclusioni dell'indagine, come ci è stato richiesto da tutte le Regioni, incontro analogo a quello che opportunamente la Presidenza ha organizzato prima dell'inizio dell'indagine conoscitiva.

Vorrei ricordare a tutti i colleghi questa richiesta perchè io penso che la Commissione debba pronunciarsi nella fase terminale dei suoi lavori ad evitare che disattendere la richiesta medesima possa suonare, nei confronti delle Regioni, come un atteggiamento di sottovalutazione del valore della loro domanda e l'adesione, invece, debba coinvolgere o proporre problemi di carattere particolare. Pertanto, questa è la prima questione che sollevo e a ciò sono indotto anche — devo darne atto alla Presidenza — dalla puntualità e dalla precisione del testo che ci è stato sottoposto e che lei, signor Presidente, ha illustrato rapidamente all'inizio della seduta, un testo che, a mio parere, riferisce in modo rigoroso e puntuale l'andamento degli incontri e dal quale è possibile ricavare una serie di indicazioni conclusive estremamente importanti e significative.

Ho anche ascoltato con molta attenzione l'intervento del collega Bassetti in quanto mi sembra che abbia colto alcune delle questioni di fondo che il documento ci presenta.

Io sono d'accordo quando l'onorevole Bassetti dice che dal documento non esce in modo esplicito una proposta alternativa, ma

una proposta o una ipotesi di comportamento esce per differenza o per conseguenza, usando una espressione che condivido: l'articolo 11 è un problema irrisolto.

In occasione di un incontro con il ministro Andreatta — che, peraltro, era stato invitato alla nostra riunione conclusiva ma che non è intervenuto evidentemente per preminenti impegni di Governo — è stato affrontato il problema fondamentale dell'articolo 11 e credo che il discorso debba concentrarsi su tale aspetto perchè su di esso si è fissata l'attenzione della Commissione come uno dei nodi essenziali sui quali far convergere il discorso dell'assetto istituzionale e del ruolo dell'assetto che ci siamo dati.

L'onorevole Bassetti ha concluso dicendo che senza l'ordinamento delle autonomie non si risolve il problema nazionale ed ha rivolto un appello ai componenti di questa Commissione. Ma questo appello va rivolto, invece, a tutte le Commissioni di merito che nel Parlamento danno vita od esprimono una legislazione che negli incontri avuti con le Regioni è stata sotto accusa in modo piuttosto pesante e grave. Qual è, allora, il punto ed il giudizio dai quali dobbiamo muovere? È proprio il discorso dell'articolo 11 che ha rappresentato un problema irrisolto, ma perchè? A mio giudizio, perchè il concentrato del disegno di riforma che era contenuto dentro la legge n. 616 è stato violentemente tradito ed interrotto. Io voglio ricordare ai colleghi gli adempimenti che il decreto n. 616 proponeva: la riforma degli enti locali e territoriali, la riforma della finanza locale degli stessi enti, il riordinamento dell'assistenza pubblica, la legge di disciplina dei contributi obbligatori destinati agli enti nazionali di assistenza disciolti secondo le norme degli articoli 25 e 114, la riforma sanitaria, la riforma sull'ordinamento universitario, la legge sulla tutela dei beni culturali, la riforma del sistema dei prezzi controllati, la riorganizzazione dell'ENIT, la riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio, la legge per il riordinamento fondiario, la disciplina dei vincoli geologici, la legge sui parchi e le riser-

ve naturali, la riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici, la legge sull'edilizia economica e popolare. Questo era il disegno del decreto n. 616 in testa al quale vi era il famoso articolo 11. È abbastanza evidente, allora, che se separiamo il discorso degli obiettivi o della metodologia istituzionale proposto dall'articolo 11 dall'assetto istituzionale proposto complessivo, noi sciogliamo in negativo l'interrogativo se è nato prima l'uovo o la gallina. In altri termini, è possibile una programmazione organica e democratica senza una profonda riforma dell'ordinamento o una programmazione organica e generale deve precedere la riforma dell'ordinamento medesimo? Questo è il punto. I due elementi si sposano senza un prima e un poi; o avanzano contestualmente o, se c'è l'interruzione di un disegno, vi è una drastica interruzione dell'altro disegno. Allora, se stiamo attenti, successivamente al decreto n. 616, cos'è venuto avanti? (E questo ha denunciato implicitamente tutta la consultazione): una serie di provvedimenti anche legislativi che avevano il sapore di provvedimenti riformatori, ma che riducevano a strisce o a vestito d'Arlecchino tutti quanti i bilanci regionali. Infatti, mentre proponevano contenuti che avevano il sapore di riforma — e parlo della legge n. 183 per il Mezzogiorno con il mantenimento in vita della Cassa per il Mezzogiorno, della legge « Quadrifoglio », del piano decennale per la casa, della legge per la riconversione industriale — e tutta una legislazione con una connotazione di carattere programmatico, introducevano elementi settoriali e verticali che interrompevano il processo che si fondava sulla omogeneità istituzionale basata sulla norma transitoria dell'articolo 9 che presuppone un altro modo di essere dell'intero potere dello Stato.

Il punto sul quale noi ci dobbiamo confrontare traspare da tutti gli interventi delle Regioni. Di fronte all'appuntamento del decreto n. 616, vi è stato un secco arretramento ed un pesante contenimento della logica di sviluppo dell'assetto delle autonomie e della rispettiva finanza locale. Si è proclamata l'entrata ufficiale e solenne del-

la finanza locale nel bilancio pubblico allargato, di una finanza locale, però, con tutte le caratteristiche dei precari, senza assetto e senza certezza. Vi è stata una progressiva dequalificazione della finanza regionale e l'onorevole Bassetti ha detto molto bene che non si può coordinare qualcosa che è inesistente. Infatti, come si fa a coordinare le finalità generali e programmatiche di una finanza regionale che non c'è con una iniziale, distorta interpretazione e separazione degli articoli 8 e 9, una non utilizzazione radicale e totale dell'articolo 12 — che era il grande articolo di intuizione programmatica — e se l'ultimo comma del 119 è stato totalmente disatteso sotto il profilo della programmazione?

Abbiamo assistito ad un processo il quale non si è capito bene nè si è colto che anche il discorso di una sovranazionalità è un processo reversibile e necessario che consente di salvare una giusta nazionalità nella misura di cui allarga l'area di partecipazione. Non mi interessa se è concorso o meno, mi interessa, invece, se fa prevalere la logica dello Stato-ordinamento.

Sotto questi aspetti, la finanza regionale, oggi, è molto meno dignitosa sul piano istituzionale di quello che non fosse la finanza del più piccolo dei comuni nel 1972. Tu Bassetti, l'hai detto alla milanese in modo brutale: non esiste oggi la finanza regionale e non esiste neanche la legittimità di un Ministro che viene qui a fare le prediche sui residui passivi senza avere l'onestà di dirci se gli stessi riguardano gli articoli 8 e 9 o i fondi finalizzati. Nel primo caso vi sarebbe carenza di legislazione e di capacità regionale, nel secondo — se riguardano cioè tutti i fondi finalizzati — io mi domando se non ci sia carenza di legislazione nazionale e di impostazione procedurale.

Quindi, non lasciamoci prendere dalle angosce delle denunce più o meno utili per una certa propaganda di prima pagina che non ci serve a vedere in un modo corretto. Allora, a me sembra che da tutto il discorso precedente e da questa interessante indagine, proprio perchè molto quieta e pacata e con un confronto sereno e preciso di opinioni,

siano emersi dei nodi incredibilmente importanti anche per l'esperienza che abbiamo davanti (e non mi riferisco a quella elettorale).

La finanza regionale attualmente ordinata scade il 31 dicembre 1980: la lasciamo così? Riteniamo che una finanza regionale così ordinata sia funzionale all'articolo 11? Io credo che la risposta sia no. Se la finanza regionale resta ordinata per settori finalizzati e vincolati, ciò non significa arbitrio nella destinazione, ma un modo di fare anche la legislazione nazionale che sia meno carico di leggine o di settorialismi e molto più indirizzato ad un disegno complessivo.

Siamo di fronte ad un grosso nodo proprio perchè il processo di integrazione europea è irreversibile e perchè su una serie di momenti strutturali o sovrastrutturali, il momento di decisione in sede regionale si allontana dal momento di base; o noi costruiamo un sistema garantito che dia strutturalmente e sovrastrutturalmente una sicurezza e certezza di partecipazione o noi abbassiamo oggettivamente il livello della democrazia nel nostro Paese e accentuiamo il momento della direzione dell'autoritarismo che non sarà centralismo nazionale, ma sovranazionale e non perderà per questo la sua connotazione, contrastante con i contenuti e la sostanza della nostra legislazione e, nello stesso tempo, con le scadenze che vengono dalla legge sulle autonomie e sulla finanza locale. Noi stiamo discutendo, in questi giorni, il sistema che regolerà i bilanci, anzi le norme finanziarie gestionali (espressione abbastanza significativa) per i bilanci del 1980 contenute nel decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 662. Non solo siamo lontani dall'applicazione della IX norma transitoria, ma siamo anche lontani da un minimo di certezza per quanto attiene tutta quanta la finanza degli enti locali; e siamo lontani da un lato di certezza, mentre l'esigenza programmatica presuppone il coordinamento di logiche di bilancio triennali a livello locale, regionale e nazionale, cioè uno dei presupposti fondamentali, come è emerso anche dal presente dibattito. A mio giudizio, da questa discussione, e soprattutto dall'am-

pia consultazione che l'ha preceduta, è emerso in modo chiarissimo che il decreto n. 616 è stato forse erroneamente considerato il momento terminale di un processo e qualcuno forse ha anche sbagliato dicendo che si era conclusa la fase costituente delle regioni; quel decreto, invece, segnava un punto fermo per indicare come doveva completarsi la fase costituente delle regioni sul versante della ricollocazione delle funzioni, delle riforme, della riforma dell'ordinamento di merito, della revisione della struttura finanziaria, riconsiderando anche tutto il rapporto tra funzioni attribuite e risorse attribuite, che oggi è incredibilmente squilibrato e affidato a quegli automatismi che non sono perversi soltanto quando agiscono sulla scala mobile, talvolta, ma sono perversi anche quando agiscono sull'attribuzione di risorse in corrispondenza del riconoscimento di funzioni. Si badi bene che tutta la finanza regionale e locale è sorretta dalla logica degli incrementi automatici che prescindono dall'andamento del mercato, del costo della vita, dell'indice di svalutazione, delle entrate che lo Stato realizza.

In secondo luogo doveva determinare, perchè l'ordinamento fosse completo, un meccanismo riformatore nei confronti del riordino dell'apparato centrale dello Stato (e non ha senso un riordino — come è emerso chiaramente dalle consultazioni — dell'assetto delle istituzioni di base se non c'è un riordino dell'apparato statale) e quindi la riforma della Presidenza del Consiglio, le procedure per la programmazione e, in questo senso, il ruolo della nostra Commissione, il ruolo della Commissione interregionale, la funzione che la nostra Commissione può e deve assolvere nei confronti delle leggi di merito e di procedura, nei confronti degli atteggiamenti del Governo per quanto attiene la legislazione regionale. Da tutto questo mi sembra che possa rilevarsi una grande messe di indicazioni di operatività e di lavoro. Per esempio una delle prime cose che ci può portare a definire questa indagine conoscitiva è quella di chiamare il Governo a dire quali sono le sue opinioni in ordine agli adempimenti e alle deleghe che doveva pro-



porre o presentare in corrispondenza del decreto n. 616 e che in questo momento non vuole presentare. Cioè o noi consideriamo il quadro complessivamente, o cadiamo nel settorialismo che ha dominato fino a questo momento la logica che ha tagliato le ali al grande disegno sostenuto dalle regioni; tanto più urgente oggi in presenza di un'incredibile difficoltà economica e tanto più necessaria in presenza di una situazione che trova in crisi l'apparato statale e nello stesso tempo in enorme difficoltà di decollo tutto quanto il sistema che abbiamo costruito.

**M E Z Z A P E S A .** Credo innanzitutto di poter dire che questa Commissione colse nel segno quando individuò nell'articolo 11 del decreto presidenziale n. 616 uno dei nodi, se non quello fondamentale, non soltanto per il processo programmatico, ma anche (come è risultato già dai primi interventi pregevolissimi di questa sera) per il processo più generale di promozione ed esaltazione del ruolo delle Regioni.

Certo non presumiamo, come diceva l'onorevole Bassetti, che sarà facile suggerire una terapia efficace (in questo consiste il limite oggettivo dell'indagine, che tu hai voluto sottolineare; comunque è già tanto, come in ogni malattia, aver fatto la diagnosi); non illudiamoci, ci vorrà molto tempo ancora. È la stessa cosa che si può dire, ed è stata detta autorevolmente nel corso di questa indagine, della programmazione: il fatto che ancora oggi si stenti nel nostro Paese a mettere in moto un valido processo di programmazione generale non significa che le intuizioni dei politici e degli economisti degli anni passati non fossero esatte. E se il processo di programmazione generale non si è messo in moto, si deve però dire che si sono avviati procedimenti programmatici (il ministro Andreotta ha parlato di « forme di programmazione settoriale ») che servono a due fini almeno: quello di realizzare alcuni obiettivi, una volta individuati come necessari per la nostra economia, e quello, a mio avviso non meno importante, di abituare a un costume programmatico, di consolidare il metodo programmatico, rompendo delle annose incrostazioni e delle diffidenze ancora esi-

stenti. Quando citiamo — li ha richiamati l'onorevole Triva qualche minuto fa — i provvedimenti legislativi del « Quadrifoglio », della ristrutturazione industriale, del piano decennale per l'edilizia e così via, a parte le carenze e le difficoltà attuative (e a questo proposito mi pare interessante quanto ho letto nel recente 13° rapporto del CENSIS e cioè che ad aggravare le difficoltà e a vanificare in parte il metodo di una corretta programmazione partecipata non è sempre chiaro « se vi sia un preciso intendimento accentratore dello Stato oppure un diffuso stato confusionale degli uffici legislativi »), questo dimostra che il metodo della programmazione viene sempre più diffusamente accolto nel nostro sistema amministrativo, razionalizzando le decisioni che ad ogni livello si prendono e ottenendo dagli investimenti e dai servizi un grado maggiore di efficienza, a parte — e anche questo è stato sottolineato nel corso dell'indagine — il valore di stimolo che essi hanno avuto nel provocare, da parte delle Regioni, decisioni di natura programmatica. Non c'è da stracciarsi le vesti per il fatto che il ministro Andreotta abbia ammesso che l'onnicomprensività della prima esperienza programmatica (alludeva al programma economico nazionale degli anni 1966-70) fu il motivo fondamentale del suo insuccesso, perchè essa non era in grado — e credo non possa esserlo — di passare indenne attraverso i mutamenti dello scenario (come diceva il Ministro) politico ed economico in cui si inseriva. È chiaro, allora, che le delusioni provenienti dalla mancata realizzazione della programmazione generale vengono controbilanciate, almeno in parte, dalla considerazione che, sia pure più lentamente ma certamente più realisticamente, la realtà sociale del nostro paese si va abituando al metodo programmatico; lo va attuando in determinati settori, ne va apprezzando i risultati, sicchè il passaggio dalla settorialità alla globalità — che noi tutti auspichiamo — si può ipotizzare che verrà quasi naturale e perciò più efficace.

Ma ecco il tema che più ci riguarda. Questo processo sarà più agevole e più produttivo di risultati se si risolverà con la partecipazione egualmente responsabile dei pote-

ri centrali e di quelli periferici dello Stato. E qui la questione è duplice. È questione di norme, è questione di modalità. Per quanto riguarda le norme, credo dobbiamo dare atto al ministro Andreatta di averci saputo prospettare, in una sintesi felice, qual è l'esigenza che ci si presenta: quella di sistemare e accorpate la legislazione vigente, in modo da dare vita ad una disciplina generale di procedura e di programmazione che sviluppi l'articolo 11 del decreto n. 616; di ampliare e integrare le previsioni dell'articolo 34 della legge n. 468 e unificare le previsioni sparse nelle diverse leggi di programmazione di settore.

Sarà nell'ambito di questo nuovo quadro organizzativo e funzionale che si potranno risolvere i problemi del coordinamento unitario, indicando le sedi responsabili del coordinamento, prima ancora che nei rapporti tra Stato e Regioni, nello stesso funzionamento della programmazione e amministrazione statale. E qui il discorso cade necessariamente sullo strumento che deve assicurare il rapporto tra governo centrale e governi regionali. I colleghi che hanno partecipato un po' più assiduamente al corso delle indagini avranno notato come chi vi parla ha voluto provocare spesso l'interlocutore su questi problemi. Sul problema della commissione interregionale, così come attualmente è configurata nelle strutture, nel funzionamento e negli scopi, abbiamo raccolto una serie di osservazioni negative. Si è detto che essa è servita a ripartire i fondi, ma non a partecipare incisivamente alle scelte governative; si è detto che i rapporti sono stati settoriali fra Ministeri e assessorati regionali, il che ha alimentato il fenomeno del frammentarismo degli interventi sia legislativi che finanziari; si è detto addirittura che il parere è solo un « timbro » a decisioni già prese. A mio avviso, se vogliamo che la commissione interregionale sia la sede di un rapporto non episodico ma organico e continuo, allora va affrontata l'indicazione che fu fatta da qualche interlocutore e che fu ripresa dal ministro Giannini, cioè che essa coincida con la conferenza dei presidenti di giunta regionale. È in questa sede che si possono trattare temi politicamente

più estesi, non questioni di natura tecnico-amministrativa che possono essere trattati nei rapporti che ci saranno sempre tra i singoli Ministri e i singoli assessori regionali.

La conferenza dovrebbe aver sede presso la Presidenza del Consiglio, anche se il Ministro del bilancio, specialmente nella sua veste di presidente del CIPE, può essere delegato a presiederla, purchè impegni politicamente la responsabilità dell'esecutivo centrale nella sua globalità. Dovrebbe avere delle strutture tecniche sue proprie per consentire un minimo di istruttoria dei problemi. Dovrebbe essere questa la sede di verifica delle leggi programmatiche, momento essenziale per una maggiore validità delle normative, per una loro più puntuale compatibilità con l'esigenza di una programmazione partecipata. In questa sede inoltre potrebbero trovare giusta risposta le domande delle Regioni di partecipare anche alla formazione delle politiche della CEE; anche questo tema affiorato nel corso dell'indagine. E, a proposito, devo qui ribadire quanto ebbi occasione di dire ad uno degli interlocutori: è giusto che la Regione sia coinvolta nelle scelte delle direttive politiche e dei regolamenti attuativi della Comunità. Dal momento che le Regioni sono il braccio naturale per l'attuazione di certi interventi, di certe spese, è giusto che siano responsabilizzate nella fase di determinazione degli obiettivi e di reperimento degli strumenti adeguati; però non è opportuno, comunque non è istituzionalmente corretto, che le Regioni mettano in moto dei rapporti diretti fra le singole Regioni e la Comunità Europea, la quale è nata dall'incontro delle volontà politiche degli Stati, i quali perciò devono, nei confronti dell'Europa, conservare ed esercitare una loro rappresentanza unitaria.

Per quanto riguarda i rapporti Regioni-Enti locali, sono state dette cose interessanti e comunque con la massima lealtà. Le esperienze presentateci sono diverse. In qualche Regione i rapporti sono stati improntati ad un più deciso spirito di attiva collaborazione, in qualche altra tale collaborazione stenta ad avviarsi sulla strada della concretezza. La stessa esperienza dei comitati d'inte-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

9° RESOCONTO STEN. (22 gennaio 1980)

sa non ha dato i medesimi risultati. Però, al di là di queste differenziazioni, sono emerse, anche su questo tema, delle doglianze analoghe. La frantumazione eccessiva dei diversi livelli rende difficile la consultazione e l'avvio dell'auspicata collaborazione (qualcuno parlava di caos determinato dalla sommatoria degli enti antichi e nuovi, qualche altro di smitizzazione degli enti locali). Occorre una più razionale articolazione dei poteri locali; occorre certezza giuridica per l'ente intermedio, la cui funzione di raccordo tra Regione e comuni è momento imprescindibile per una corretta attuazione non soltanto della materia dell'articolo 11 ma della vita complessiva delle autonomie locali, con tutte le interrelazioni che vengono a crearsi di natura verticale e orizzontale. Non sarà la Commissione per le questioni regionali, sarà la riforma delle autonomie, già allo studio del Senato, a risolvere questo problema, ma intanto va detto che lo scarso ricorso alla delega da parte delle Regioni, prodotto di una mentalità a tendenza centralistica che va stanata dovunque essa si trovi (perchè è questione di norme ma anche questione di costume politico) non è certo da salutare fra le esperienze positive di questo primo decennio dell'istituto regionale. E non solo per il fatto in sè, ossia per una più tempestiva e funzionalmente positiva soluzione dei problemi amministrativi (è stato giustamente portato l'esempio della legge « quadrifoglio »: si è detto che, dove è stata esercitata la delega le spese sono state realizzate più massicciamente e più rapidamente che non dove si è agito direttamente da parte dell'organismo regionale; è agli atti questa dichiarazione e il Presidente l'ha inserita anche nella bozza del consuntivo), ma anche in prospettiva, cioè in funzione della riforma. Dicevano giustamente i rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI che un normale, e comunque più diffuso ricorso alla delega avrebbe creato ulteriori presupposti per una riforma più adeguata.

Altro tema che è emerso è quello del rapporto tra Regioni e Parlamento. È ricorrente una constatazione, espressa da più parti, e che riporterò con le parole del compianto Mattarella. Disse esattamente così: « Il Par-

lamento fa delle leggi troppo minuziose che comprimono le Regioni ». Lo diceva a proposito della *vexata quaestio* dei residui passivi che sono una fatale conseguenza della minuziosità della normativa. Il problema che si impone è come realizzare, in fase preventiva, prima cioè che si crei il contenzioso fra Regione e Governo centrale, una efficace sede di incontro e confronto sui provvedimenti legislativi *in itinere*. A parte il fatto che è difficile distinguere le leggi che interessano le Regioni da quelle che non interessano, occorrerà fissare una sede che sia momento di verifica e valutazione della legislazione nella fase del *de jure condendo*.

La nostra Commissione bicamerale? Ma è sempre espressione unilaterale del Parlamento. Tra l'altro so che il nostro presidente Modica sta da tempo approfondendo l'ampia problematica inerente alle Commissioni bicamerali; andrebbero approfonditi certi temi che riguardano il regolamento ed il ruolo delle Commissioni bicamerali.

La verifica, come è nell'auspicio degli interlocutori che hanno posto il problema nel corso dell'indagine, va invece fatta in sede di confronto tra le due parti interessate. A questo punto mi domando se la questione non sia strettamente connessa a quella della Commissione interregionale o della conferenza dei presidenti di Giunta, che dovrebbe assicurare la continuità — nella globalità — dei rapporti fra Regioni e Governo centrale. Se la questione dovesse essere risolta, come mi auguro, con un'accentuazione del carattere politico, rispetto a quello tecnico che ha attualmente questo organismo, potrebbe essere quella la sede istituzionale di un confronto preventivo anche sulle leggi che il Parlamento ha al suo esame; magari con qualche opportuno accorgimento che preveda la presenza per l'occasione in quell'organismo di una espressione parlamentare, magari di questa Commissione bicamerale.

L'andamento del dibattito nel corso dell'indagine ha rilevato (e purtroppo ha confermato un'impressione largamente diffusa non solo tra gli operatori politici ma anche nella vasta opinione pubblica del Paese) che ci troviamo ad un fenomeno pericoloso: una specie di atmosfera di conflittualità vertica-

le tra Regioni e Stato centrale da una parte e le Regioni e gli enti locali infraregionali dall'altra parte. E, cambiando le angolazioni rispettive, dobbiamo dire che il *cahier de doléances* di tutti è sempre lo stesso, ha gli stessi ingredienti, sempre, le medesime argomentazioni; i temi della disputa sono gli stessi: chi sta al livello superiore lamenta l'incapacità — per diversi motivi — del livello sottostante a dare un serio contributo per la programmazione vuoi sul piano progettuale vuoi soprattutto sul piano operativo (gli organismi centrali dello Stato di tanto accusano le Regioni, e anche quel XIII rapporto del Censis che ho citato prima dice con chiarezza questo, e le Regioni la stessa cosa lamentano nei confronti delle Province e più ancora dei Comuni). Chi sta al livello inferiore lamenta la tendenza accentratrice, il centralismo vecchio e nuovo dei livelli superiori che rimangono abbarbicati alle antiche posizioni di potere, che non concedono deleghe, che non facilitano — probabilmente perchè non lo desiderano — la partecipazione concorsuale alla definizione degli obiettivi e degli strumenti per realizzarli (ed è l'accusa che abbiamo sentito rivolgere anche, ma non solo, nel corso dell'indagine dalle Regioni al Governo centrale e dalle Province e dai Comuni alle Regioni).

È evidente che questa conflittualità non giova a nessuno. Ricordo le parole accorate del presidente della Lombardia quando chiedeva al Parlamento di sciogliere alcuni nodi nei rapporti fra Regioni e autonomie locali, e al Parlamento e a tutti di non lasciarsi suggestionare dai facili *slogans* sul tema del neo centralismo, ma di aiutare le Regioni a salvare le istituzioni. Noi come Parlamento — e in particolare come Commissione bicamerale per le questioni regionali — abbiamo proprio questo dovere: contribuire ad eliminare la conflittualità e aiutare le Regioni a salvare le istituzioni. Del resto, noi non stiamo a fare i tutori delle Regioni, come forse qualcuno può pensare, caso mai stiamo a fare da tutori allo stato delle autonomie, di cui le Regioni sono istituzionalmente momento decisivo e imprescindibile.

E in tal senso va riconsiderata quella filosofia di fondo che ispira il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, se pure — mi sia consentito di aggiungere con molta lealtà — se pure di filosofia si tratta, perchè potrebbe anche trattarsi di scelte operate empiricamente, senza una precisa volontà di seguire una strada diversa da quella indicata dalla legge n. 382. Parlo del fenomeno, stigmatizzato da alcuni interlocutori nel corso dell'indagine, per cui, come dice il rapporto Censis, « il decreto n. 616, muovendosi in una prospettiva diversa dalla legge n. 382, ha riaperto una strada di rapporto diretto fra lo Stato e i comuni e le province, eludendo le funzioni di alto coordinamento e programmazione della realtà locale attribuite alle Regioni. In questa logica si muovono tutti i provvedimenti per la finanza locale, i decreti Stammati e Pandolfi (poi recepiti nelle leggi finanziarie per il 1979 e per il 1980) che sembrano non considerare l'esistenza di un nuovo ruolo regionale ».

Il lavoro legislativo dei prossimi anni (e non soltanto le conclusioni di questa nostra indagine che pure, ripeto, è stata molto interessante ed ha qualificato l'iniziativa presa dal Presidente della Commissione), sarà, pertanto, rivolto in direzione della eliminazione di ogni elemento che possa favorire la lamentata conflittualità; del resto sono stati attutiti e superati i profondi conflitti degli anni passati, che erano maggiori dei conflitti attuali. Si tratta piuttosto di fare in modo che vengano eliminate le nuove indeterminanze e paralisi che sono state alimentate, da una parte dalla discontinuità delle politiche centrali a sostegno delle autonomie, e dall'altra dal ritardo che le stesse autonomie manifestano nell'assumere pienezza attiva di tutte le loro responsabilità.

Alla luce di queste considerazioni, anche se saremo costretti a non essere molto precisi nel documento che redigeremo, il lavoro successivo di questa Commissione, che non si ferma all'indagine sull'articolo 11 del decreto n. 616, improntato a questi principi, sarà senza dubbio efficace.

F A B B R I. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che siamo tutti d'accordo nel dire che l'iniziativa dell'indagine è stata una delle poche valide intraprese nel Parlamento nato sei mesi fa, in una situazione di crisi che si contrappone a quel fervore che caratterizzò il lavoro del Parlamento nel 1976. Ora il problema politico è quello di trarre risultati propositivi da questo lavoro.

La discussione di questa sera, anche se ci sono stati oratori di buona vena, un poco mi preoccupa, perché un fatto è lanciare delle intuizioni o fare delle valutazioni intelligenti e perspicaci, dare, insomma, un contributo di idee, ma un'altra cosa è gestire politicamente il materiale accumulato nel corso dell'indagine, per arrivare ad una proposta da portare al Parlamento e all'attenzione delle forze politiche. Si avverte una grande esigenza di concretezza, di tenersi vicini ai problemi reali e al momento che stiamo vivendo.

Un Ministro — di cui non faccio il nome — diceva qualche giorno fa che andando avanti così, non spendendo, si risolve il problema della finanza pubblica; ma in questo modo abbiamo una inflazione del venti per cento ed una crisi degli investimenti che tutti conosciamo. Se ci teniamo vicini alla realtà del Paese, ci accorgiamo che per cominciare ad investire e a seguire una politica di utilizzazione delle risorse finanziarie del Paese è necessario compiere un grosso salto. Non dimentichiamo che le province e i comuni sono gli unici enti che spendono e che sono capaci di fare il loro lavoro.

Prendiamo atto di questo, facciamo delle riflessioni e vediamo di arrivare a proposte operative.

Quando il collega Bassetti, con una valutazione che io condivido, dice che la questione è di realizzare la Repubblica regionalista delle autonomie, e quindi di dare applicazione alla nuova disposizione transitoria, esprime un'esigenza sentita. Secondo me, però, dopo questo lavoro si tratta di fare alcuni passi in avanti ed è compito nostro esprimere proposte valide. Ora, il testo della riforma delle autonomie è pronto ed è importante, ma il problema è un altro. Con

questa iniziativa, di cui bisogna lodare il Presidente e l'Ufficio di presidenza per la serietà, il rigore ed anche la novità politica, abbiamo posto il problema centrale per la vita del Paese che è quello della programmazione, ma non mi venga a dire il ministro Andreatta che le Regioni devono programmare anche in assenza di una programmazione nazionale perchè così forniscono utili indicazioni! Il Ministro della programmazione che viene qui a dire che lui non programma, ma che devono programmare le Regioni, è un Ministro che non mi soddisfa completamente. Il problema, allora, è di vedere che cosa è stato programmato, che contributo possono dare le Regioni per far partire la programmazione e che tipo di programmazione vogliamo noi per consentire la partecipazione alle decisioni di programmazione delle Regioni e degli enti locali.

Io credo che bisogna avere il coraggio di dire alcune cose, e cioè che i grandi indirizzi della programmazione devono essere stabiliti dal Parlamento dopo dibattiti da svolgere in tutto il Paese a cui debbono partecipare anche i consigli comunali per le grandi opzioni di fondo nei trasporti, per l'ambiente, l'agricoltura e l'energia. Però, le grandi scelte devono essere definite dal Parlamento. Come? Certamente, con leggi di programmazione (attenzione a non fare solo leggi settoriali come avvenuto nel periodo delle grandi coalizioni, con le risorse già vincolate che legano le mani alle Regioni e agli enti locali), ma anche con una programmazione diversa perchè c'è bisogno di una serie di leggi-quadro e l'elenco delle riforme che ricordava l'onorevole Triva ci ha richiamato alla mente le leggi-quadro e le riforme che si devono fare nei Ministeri dell'agricoltura, dei lavori pubblici e così via.

Io vorrei fare un altro passo (e forse vado fuori tema, ma se ci poniamo il problema della programmazione è necessario): come fa il Parlamento ad attuare queste grandi scelte di indirizzo vincolanti nelle direttrici fondamentali? Lo fa con le leggi, ma esse non bastano. Ci accorgiamo sempre più (mi pare l'abbia detto il collega Bassetti) che i comportamenti si fanno con decisioni che non sempre sono precetti di legge, e allora

le risoluzioni del Parlamento, gli ordini del giorno, le mozioni...? Vi è il grosso problema di fare in modo che i dibattiti sugli indirizzi fondamentali della vita del Paese si svolgano nel Parlamento e si concludano poi con documenti che non siano *papiers* che non servono a niente, ma vincolino tutti. Come dare carattere vincolante a questi documenti? Intanto, votandone di meno e smettendo di pensare, quando non va un articolo che vorrebbe la minoranza, ad un ordine del giorno. Gli ordini del giorno devono diventare meno inflazionati ed essere considerati documenti a cui, anche politicamente, sono vincolati il Parlamento ed il Governo. Il modo migliore per dare una forza cogente alle risoluzioni del Parlamento in tema di grandi indirizzi della programmazione è stabilito dalla sanzione politica ed il Governo che non le rispetta, dopo una serie di rapporti periodici che potrebbero essere fatti dai Presidenti delle Camere, va penalizzato con una sanzione politica. Comunque, vi è da fare una proposta per definire il metodo delle scelte dei grandi indirizzi. Vi è poi un'altra grande scelta, stabilire cioè che tipo di programmazione fare: con quella della grande coalizione, nei confronti della quale io sono sempre polemico, abbiamo perso — soprattutto noi della sinistra — una serie di occasioni non avendo abbastanza idee, decidendo così scelte programmatiche che non andavano bene (« quadrifoglio », legge sulla casa).

Ora, che tipo di programmazione dobbiamo fare? Centralistica (cui ho accennato) o policentrica? Prendiamo la legge « quadrifoglio »: l'ho detto allora, e lo ripeto ancora adesso, che è sbagliato tutto, anche se Marcora è bravo e si dà da fare. Il difetto sta nel manico perchè le grandi scelte di indirizzo le deve fare il Parlamento su impulso del Governo, in quanto quest'ultimo ha potere di impulso verso il Parlamento. Poi, però, la programmazione senza vincoli di destinazione deve venire dal basso e noi la chiamiamo policentrica; le risorse, cioè, per due-tre anni vanno in queste grandi direttrici e poi ogni Regione presenterà la sua proposta ed il suo piano regionale. Evitiamo l'anarchia regionale e diamo al Governo

un potere distinto, ma — ripeto — i piani deve deciderli la Regione e non il Governo per farli poi approvare dalle Regioni; cioè, non Marcora, ma le Regioni. È questa un'altra grossa scelta che bisogna fare e ci pone un problema: le Regioni hanno un potere di programmazione pieno, se devono fare un piano globale, solo nel campo dell'agricoltura. Dobbiamo avere, allora, il coraggio di proporre leggi che estendano i poteri programmatori alle Regioni — se facciamo leggi di programmazione regionale — anche in altri campi, ad esempio quello del credito. È un quesito che ci dobbiamo porre.

Un altro punto fermo è fare una proposta — da discutere, signor Presidente, nelle due Assemblee — per trovare la sede del confronto e della collaborazione (non fra lo Stato perchè le Regioni sono Stato), fra l'Amministrazione centrale e le Regioni (io credo che la conferenza dei presidenti vada ormai presa come una scelta definitiva), vediamo se presso il Presidente del Consiglio, ma non credo che sia questa la sede più opportuna. In sostanza, ogni tanto, ci deve essere il costume, senza esautorare il Parlamento — badate — per cui i presidenti delle Regioni ed il Presidente del Consiglio, cioè le massime autorità esecutive, si trovino a discutere sia sull'applicazione delle leggi, sia sulle scelte da fare. In una situazione di emergenza come l'attuale, io mi stupisco che ogni tanto, periodicamente, non ci siano incontri al vertice, tra il Presidente del Consiglio ed i presidenti delle Giunte regionali.

Comunque, i momenti di collaborazione devono essere altri. Intanto, in questi incontri tra Presidenti non si deve parlare di tutto un po', come avviene adesso, per cui ciascuno fa il suo *show* politico a danno di un vero contributo. All'ordine del giorno ci devono essere argomenti specifici sul modo di attuare le iniziative comunitarie. Sono necessari anche altri organismi misti di raccordo e di intesa dove dibattere i problemi sovraregionali e non soltanto statuali e, pertanto, occorre la collaborazione di organismi permanenti fra Stato e Regione. È inutile pensare a dividere tutto, stabilendo se comanda lo Stato o la Regione. Il bacino

del Po, ad esempio, deve essere amministrata dalla Regione e dal Governo insieme. Noi proponiamo organismi misti (i magistrati interregionali delle acque) dove siano rappresentate Amministrazione centrale e Regioni. Circa la funzione di questa Commissione, credo sia stato corretto individuarla in una specie di funzione costruttiva e di vigilanza su tutte le leggi (che certamente sono molte) destinate ad influenzare le materie regionali.

Secondo me, bisogna avere il coraggio, quando si sceglie la strada della programmazione policentrica, di pensare anche a strumenti nuovi, sul tipo di pianificazioni integrate fra Regioni. Si era partiti pensando ad una sorta di gemellaggio fra Regioni del Nord e del Sud con piani di investimento correlati e integrati in conseguenza dei quali l'Emilia potrebbe fare un esperimento nel settore della ceramica (l'esempio, magari, può essere sbagliato) con la Calabria, mediante piani interregionali ed investimenti a cui partecipi — trattandosi di esperienze e di iniziative di sviluppo nuove — anche lo Stato.

Ancora, è necessario stimolare l'attività delle Regioni con leggi quadro in alcuni settori. Ad esempio, le Regioni hanno fatto quasi niente nel settore dei mercati generali o polivalenti, si sono mosse pochissimo al riguardo. E forse qui mancano le leggi quadro.

R I P A M O N T I. Non solo per i mercati, ma anche per i problemi dell'ambiente è necessario fare di più.

F A B B R I. Sì, certamente, ed anche per la lotta al carovita, per il risparmio energetico e così via. In alcuni settori, le Regioni hanno dormito e, forse, le leggi quadro possono rappresentare uno stimolo opportuno.

È venuto anche al pettine il nodo della spesa e dei residui passivi: è inutile nascondere e fare, come mi pare abbia fatto l'onorevole Triva, una sorta di difesa delle Regioni. È giusto dire che molte volte i rilievi che si fanno sui residui passivi sono sbagliati, ma il problema di spendere più celermente esiste anche per le Regioni.

Allora come si fa a spendere più celermente? Intanto un inventario dei residui, senza tanti falsi pudori, senza dire « io sono stato più bravo di te » e tentare di capire i motivi per cui si sono verificati cercando di eliminarli e poi fare una operazione unica, straordinaria, di sanatoria magari no, ma in sostanza di spendita di tutti i residui esistenti, scegliendo per settori. Ad esempio, se le Regioni hanno nei forzieri un certo numero di miliardi, li spendano per l'ambiente, per l'agricoltura, per l'artigianato: sono proposte mie, ma possono essere discusse e alla fine giungere ad una scelta. Facciamo, insomma, delle leggi nazionali e regionali di utilizzazione e liberazione delle risorse dai vincoli in cui sono costretti e che hanno portato alla formazione dei residui.

R I P A M O N T I. C'è la legge finanziaria! Potrebbe essere l'occasione.

F A B B R I. Dobbiamo porci il problema dell'utilizzazione e dell'attivazione di questa massa di risorse ingenti e vediamo come si può fare un piano straordinario per la utilizzazione. Sono sempre del parere — e non lo faccio per far piacere al mio amico presidente dell'ANCI — che il modo migliore per spendere sia quello di dare agli enti locali. Gli enti locali spendono; molte volte le Regioni non li hanno spesi perchè si sono sostituite nell'amministrazione attiva agli enti locali, quando invece esse sono enti di programmazione e di legislazione. Tutto questo pone un altro problema: molte volte le Regioni non hanno speso o hanno speso male — e qui c'è il concorso degli enti locali alle programmazioni — perchè hanno fatto delle leggi di spesa per progetti e non per aree. Cioè chi è bravo a fare il progetto spende i quattrini: in tal modo piove sempre sul bagnato. Le organizzazioni che sono già forti spendono i quattrini: a Milano, a Modena e così via. Gli artigiani si consorziano e hanno i finanziamenti; laddove non hanno la forza di unirsi non prendono i quattrini. In sostanza finisce che si rafforza chi è già forte e questa non è programmazione per aree o per finalità di rie-

quilibrio. A questo proposito il discorso delle comunità montane si è riaperto e guai se lo chiudessimo! Un comunello di mille abitanti non è un interlocutore della Regione; questa vuole delle piccole entità con cui poter colloquiare da una posizione di supremazia. Non so se vi siete posti una domanda: perchè tutte le procedure di partecipazione previste negli statuti dell'Emilia, della Lombardia, eccetera, hanno funzionato così male? Quante province, quanti comuni hanno preso l'iniziativa, che pure loro compete, nei confronti della Regione? Quanti *referendum* abbiamo fatto? Pochissimi, perchè le Regioni sono nate neocentraliste al loro interno, perchè i comuni e le province hanno instaurato un rapporto per cui bisognava andare dall'assessore regionale a chiedere e non a partecipare. Anche i comitati per l'intesa sono un pericolo, perchè rischiano di fare un neovertecismo regionale col beneplacito di un vertice degli enti locali. Il discorso grosso è invece quello di inaugurare le programmazioni subregionali; la Regione deve fare quello che, a mio giudizio, deve fare il Governo e lo Stato: prima i grandi indirizzi, poi decentrare decisioni e far partecipare alla legislazione.

Queste, secondo me, sono alcune delle questioni che ci dobbiamo porre e che il documento conclusivo dovrebbe recepire. Certamente l'obiettivo è quello che indicava il ministro Andreatta, secondo la tradizione cattolico-lombarda (ci metto anche un po' di Cattaneo nella scelta autonomistica avanzata dall'onorevole Bassetti), io lo vedo dalla parte socialista e quindi con la repubblica delle autonomie, della diffusione e del potere e delle responsabilità pertanto lo sforzo grosso va fatto in direzione di un decentramento vero dei poteri e di una rivitalizzazione della partecipazione che non c'è stata nei primi dieci anni di legislazione regionale. I problemi sono numerosissimi, ma se intanto riusciamo a fare una serie di scelte nel campo della programmazione, avremo già fatto un notevole passo avanti. La mia proposta è quindi che la Commissione elabori questo documento e lo porti alla discussione delle Camere.

**P R E S I D E N T E.** Abbiamo necessità di continuare la discussione di carattere generale; gli interventi che abbiamo ascoltato questa sera si muovono su piani non del tutto coincidenti ma non contraddittori; da un lato, vi è chi accentua maggiormente i motivi di ordine generale relativi alla condizione dell'ordinamento regionale, quale emerge da un dato di fatto sul quale siamo tutti d'accordo e cioè dal fatto che l'articolo 11 è un articolo programmatico ancora da realizzare; d'altro lato, vi è chi invece si spinge di più verso la definizione di proposte anche particolari. Credo che questi due piani si possano benissimo integrare con un ulteriore lavoro della Commissione. Senza voler chiudere la discussione generale, forse sarebbe più produttivo se questo ulteriore sforzo lo facessimo potendo già usufruire di un primo lavoro di sintesi, di sgrossatura del problema, da affidare a un comitato ristretto (due rappresentanti per ciascun Gruppo maggiore e uno per ciascuno degli altri). Grosso modo il documento, per conciliare quei due piani di cui ho parlato, dovrebbe contenere delle premesse di ordine politico generale e poi una parte di proposte concrete, relative ai vari punti di ordine legislativo, organizzativo, sui raccordi e così via dicendo.

È stato posto il problema di un possibile sbocco di questa iniziativa verso le Assemblee; ci soccorre in proposito il primo comma dell'articolo 50 del Regolamento del Senato, il quale recita: « Le Commissioni hanno facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza ».

Naturalmente, una volta presentate queste proposte, non dipende da noi quale *iter* esse possano seguire, ma dipende dalla Presidenza delle Camere. È in ogni caso doveroso per noi presentare alle Presidenze le nostre conclusioni, ma potremo anche fare preciso riferimento a questo articolo del Regolamento che potrebbe consentirci anche uno sbocco di verifica in seno alle Assemblee.

È stato sollevato anche il problema di una ripresa del dialogo coi rappresentanti delle Regioni; io penso che dovremo avere un



momento di colloquio in una fase più avanzata del nostro lavoro, cioè quando già siano sbazzate, anche se non ancora definitivamente approvate, le linee fondamentali del documento, in modo da avere un colloquio su alcuni punti già conclusivi e non su una problematica ancora troppo dispersa. Quindi non subito, ma nemmeno a distanza troppo lontana. Un canovaccio sul quale il comitato ristretto possa lavorare è già stato predisposto dalla Presidenza e ne ho dato lettura all'inizio della seduta, ma poichè a questo punto si tratta di giungere a conclusioni politiche, penso che la funzione della Presidenza debba essere di coordinamento soltanto. Le forze politiche, pertanto, devono entrare in campo in prima persona: ciò che darà peso e sostanza al nostro documento sarà proprio il fatto che esso sia espressione della volontà delle forze politiche.

La Presidenza può collaborare, può mettere a disposizione i propri servizi, ma non può sostituirsi in questa fase alla funzione dei Gruppi politici, i quali primariamente dovranno decidere. Anzi sarebbe bene che all'interno del Comitato ristretto si scegliesse un coordinatore dei lavori.

Abbiamo alcune scadenze che incombono e che porteranno ad una sospensione dell'attività parlamentare che potrebbe anche non essere breve se, dopo il congresso democristiano, come si sente dire, ci fosse una eventuale crisi di Governo. Trattandosi di una indagine conoscitiva — e mi sembra che vi siano dei precedenti — la nostra Commissione potrebbe ugualmente proseguire i lavori, ma se si potesse concludere prima del congresso democristiano sarebbe meglio. Se

fosse vero che c'è la possibilità di uno spostamento di una quindicina di giorni, avremmo il tempo di fare un'altra seduta. Quindi, se il comitato si potesse costituire da questa sera, saremmo già avvantaggiati. In questo modo potremmo sperare di arrivare all'approvazione del documento ai primi di febbraio.

**RIPAMONTI.** Vorrei fare un'osservazione non tanto sul problema del Comitato, quanto sull'incontro con le Regioni. Non credo che l'incontro con le Regioni debba avvenire sulla base del documento finale. Il documento finale deve essere elaborato autonomamente dalla Commissione, quindi l'incontro deve avvenire prima dell'esame del documento finale. Il documento finale deve essere elaborato in piena autonomia dalla Commissione e le Regioni non possono intervenire nel dare giudizi in sede di formazione. Caso mai in sede preliminare.

**TRIVA.** Ha ragione il senatore Ripamonti, non possiamo chiamare le Regioni sul documento conclusivo: questo è espressione della volontà sovrana della Commissione.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

*I lavori terminano alle ore 23,20.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

**Dot. RENATO BELLABARBA**