

**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)

**10° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 12 FEBBRAIO 1980**

**Presidenza del Presidente MODICA**

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . .	Pag. 295, 307, 308 e <i>passim</i>	
BARSACCHI (PSI), senatore . . . . .		314
CALICE (PCI), senatore . . . . .		306
LAZZARI (Sin. ind.), senatore . . . . .		311
MANCINO (DC), senatore 309, 312, 313 e <i>passim</i>		
MEZZAPESA (DC), senatore . . . . .		300
RINDONE (PCI), deputato . . . . .		301
SCOZIA (DC), deputato . . . . .		301
SPEZIA (DC), senatore .305, 306, 307 e <i>passim</i>		
TRIVA (PCI), deputato .304, 305, 307 e <i>passim</i>		

*I lavori hanno inizio alle ore 21.*

### **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), ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato.

Onorevoli colleghi, avete davanti a voi un documento steso secondo le indicazioni fornite dalla Commissione nell'ultima riunione e che spero siano state recepite nel giusto verso sia da me personalmente, sia dalla Sottocommissione che avevamo nominata a tal fine.

Ne do lettura.

L'indagine condotta dalla Commissione sulla base di un questionario, predisposto dall'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, sottoposto anche ai rappresentanti regionali, si è snodata attraverso dieci sedute: quattro sedute sono state dedicate alle audizioni dei rappresentanti delle Regioni a statuto ordinario, ed una a quelli delle Regioni e province a statuto speciale; in altre tre sedute sono stati raccolti i contributi delle Associazioni nazionali degli enti locali (ANCI - UPI - UNCEM,) nonché del Ministro per la funzione pubblica e di quello per il bilancio e la programmazione economica; due sedute sono state dedicate a discutere in Commissione il documento finale, dopo un nuovo incontro dell'Ufficio di presidenza con i rappresentanti delle Regioni.

— I —

Gli elementi acquisiti consentono alla Commissione di esprimere le seguenti valutazioni:

a) è apparso evidente che finora, anche in conseguenza di ripetute situazioni di cri-

si politica, gli organi centrali dello Stato non hanno indicato — secondo quanto prevede anche l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 — obiettivi di programmazione generale con i quali si possa raccordare la programmazione regionale. Alla constatazione di tale assenza si deve aggiungere quella della mancata attuazione dell'ampio programma di riforme legislative previste dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (riforma delle autonomie locali, della finanza locale, dell'assistenza pubblica, dei beni culturali, delle Camere di commercio, dei parchi nazionali, dell'amministrazione dei lavori pubblici, eccetera), il quale prefigurava un organico sistema, da attuare sia pure gradualmente. Al contrario si rileva come vengano assunte dal Governo e dal Parlamento misure modificative e talora dilatorie (ad esempio, in materia di acque, demanio marittimo, edilizia residenziale, eccetera), nonostante la particolare rilevanza politica del predetto decreto e la sua funzione di attuazione costituzionale. Ne deriva una situazione generale di difficoltà e di incertezza che investe l'intero ordinamento regionale, ne appesantisce il funzionamento, ne compromette le prospettive e che richiede una valutazione complessiva da parte del Parlamento e del Governo, allo scopo di poter determinare un indirizzo politico coerente con quello contenuto nella legge n. 382 del 1975 e coi relativi decreti di attuazione.

b) Ruolo sostitutivo degli indirizzi di programmazione generale hanno invece svolto i programmi di settore. Non essendo specificamente raccordati ad un disegno generale, questi programmi, pur svolgendo un ruolo promozionale di indubbia importanza in determinati settori prioritari, hanno avuto esiti incoerenti. Se ne deve perciò prevedere il superamento, col passaggio, sia pure graduale, ad un sistema di raccordi intersettoriali che avviino ad una programmazione di tipo orizzontale nel cui contesto le Regioni possano assumere un ruolo autonomo che consenta loro di realizzare i propri programmi di sviluppo, pur nei termini delle compatibilità generali, secondo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. A questo pro-

posito è altresì stata prospettata l'esigenza, che appare da condividere, che vi siano interventi, anche a livello parlamentare, di verifica dei piani regionali di sviluppo. Coerente con il disegno sovraesposto appare l'esigenza di coordinare le procedure amministrative, oggi differenziate nei diversi settori di intervento, e gli stessi procedimenti finanziari per l'intero sistema della finanza pubblica, secondo la positiva tendenza già emersa nelle recenti leggi di contabilità, assicurando il più possibile la continuità istituzionale del sistema e dell'attività programmatica pure attraverso condizioni di più o meno accentuata instabilità politica. In questo contesto occorre garantire il concorso delle Regioni alle scelte nazionali e non la semplice consultazione, secondo procedure temporali e conoscitive che lo rendano effettivo, e dare alle Regioni la possibilità di coordinare gli investimenti e i programmi degli enti locali garantendo anche forme di raccordo infraregionale mediante soluzioni istituzionali che generalizzino l'esperienza dei « Comitati d'intesa » fra Regioni ed enti locali.

c) L'esame dell'attuale situazione porta a convenire sul dato, esposto dalle Regioni, secondo cui esse non si trovano praticamente a disporre in modo autonomo di una percentuale superiore al 10-12 per cento del loro bilancio, risultando tutto il restante complesso delle risorse vincolato, talvolta in modo minuzioso, a destinazioni fissate dalla legge nazionale e da deliberazioni di Governo. Ne deriva la marcata insufficienza di una autonoma finanza regionale, con un assetto che non corrisponde a quanto prescritto dall'articolo 119 della Costituzione e che ha creato un altro dei presupposti negativi non solo per una programmazione regionale di sviluppo, ma anche per l'efficienza e la rapidità della spesa. La formazione dei residui passivi che, pure essendo nei bilanci regionali inferiore a quella complessiva delle amministrazioni centrali dello Stato, resta ancora rilevante, deriva in buona misura proprio dai minuziosi vincoli e dalle complesse procedure previsti da leggi di settore. Si è osservato che ciò dipende in gran parte dalla persistente, negativa tendenza dei mi-

nisteri a richiedere al Governo e al Parlamento norme che risentono della loro originaria formulazione nell'ambito di amministrazioni centrali non ancora pienamente disposte a rinunciare all'esercizio di un proprio potere decisionale.

I tre presupposti negativi sopra indicati e i mancati adempimenti dello Stato non riescono tuttavia da soli a giustificare che le Regioni, nell'adattarsi solo passivamente ad utilizzare le risorse attribuite con questi sistemi, subiscano processi di burocratizzazione, che, fra l'altro, comportano una separazione disaggregante dei corpi assessorili, incentinata dalla sempre più diffusa pratica di collegamenti verticali fra ministeri e assessorati dello stesso ramo, in contrasto col principio costituzionale statutario del carattere collegiale delle Giunte. Anche se, quindi, quest'appesantimento amministrativo appare imputabile in buona parte alla condizione di settorialità del bilancio regionale imposta dagli organi centrali dello Stato, che non favorisce una libera disponibilità delle risorse spingendo ad una mera gestione dell'esistente, tuttavia l'indagine ha dimostrato, con l'esempio di alcune Regioni, che con un ricorso più sistematico ed organico alla delega di funzioni agli enti locali è possibile non solo il decentramento amministrativo, ma anche il recupero di una funzione di indirizzo regionale attraverso la quale viene favorito il principio di collegialità.

— II —

Più specificamente, in tema di finanza regionale, è necessario, tenendo conto della scadenza, ormai prossima, delle norme vigenti, prevista al 31 dicembre 1980, assicurare una soluzione definitiva come esigenza prioritaria, escludendo proroghe del regime transitorio in modo da definire e garantire il criterio dell'autonomia finanziaria, sia pure nel contesto di coordinamento voluto dall'articolo 119 della Costituzione. Occorrono risorse predeterminate con meccanismi che consentano di integrare i fondi ex articoli 8 e 9 della legge n. 281, da unificarsi come fonte di finanziamento delle funzioni normali

(parte corrente ed investimento), mantenendo una parametrizzazione riequilibrante ma non eccessivamente rigida sulla base di criteri da studiare e che potrebbero prevedere la decisione del CIPE su proposta della Commissione interregionale di intesa con la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il superamento degli squilibri deve essere perseguito, sempre in relazione ad obiettivi di programmazione generale, con i contributi speciali ex articolo 119, terzo comma, della Costituzione e articolo 12 della legge n. 281 del 1970, con funzione perequativa per grandi programmi, da finanziare particolarmente, ma non esclusivamente, per il Mezzogiorno e le isole. Questi devono essere i soli fondi finalizzati e nell'elaborazione di queste leggi la Regione interessata deve essere sentita. Quanto alle risorse impiegate dall'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, che potrà assumere le funzioni di un'agenzia al servizio delle amministrazioni pubbliche sia centrali che regionali e locali, come pure gli interventi nelle « aree depresse » del Centro-Nord, esse vanno ricondotte, anche in vista della scadenza del 31 dicembre 1980, alle procedure normali della finanza regionale e, se fuoriescono in tutto o in parte dalla competenza regionale, alla ipotesi dei contributi speciali di cui all'articolo 12 della legge n. 281 del 1970, quando la loro natura e destinazione non riguardino interventi da riservare esclusivamente alla responsabilità degli organi centrali dello Stato.

Per quanto riguarda specificamente il regime tributario delle Regioni a statuto speciale esso deve essere normalizzato al più presto emanando le relative norme di attuazione. Non appare invece realisticamente perseguibile, soprattutto in considerazione delle condizioni di squilibrio fra le diverse parti del Paese, il tentativo di assicurare maggiori risorse alle Regioni a statuto ordinario ampliando in modo significativo la sfera impositiva propria, anche se possono ipotizzarsi ritocchi. Tuttavia, poichè le entrate regionali derivano pur sempre dal gettito fiscale, occorre assicurare un intervento responsabile delle Regioni nel sistema tributario. Poichè è difficile ipotizzare un con-

corso delle Regioni nella fase dell'accertamento, che semmai richiede un maggior ruolo da parte dei comuni, si potrebbe forse individuare un ruolo partecipativo regionale nella fase del contenzioso.

Considerata anche la circostanza che nello stesso periodo si dovrà provvedere al definitivo ordinamento della finanza locale, si ritiene che una elaborazione congiunta delle due riforme sia necessaria allo scopo di conseguire soluzioni coordinate che assicurino un armonico rapporto fra finanza regionale e finanza locale nel quadro unitario del sistema della finanza pubblica.

— III —

Per quanto riguarda la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alle decisioni riguardanti la Comunità europea, cui le Regioni debbono poter partecipare in forma coordinata col Governo, essa va individuata in una Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che abbia nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore. Ciò anche in vista dell'auspicata riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e del connesso riordinamento dei ministeri che deve completare il processo aperto con l'istituzione delle Regioni. Alla conferenza, da istituire al più presto, va assicurata un'adeguata segreteria e la partecipazione di esperti nelle materie volta a volta trattate. La Conferenza dei Presidenti potrà raccordarsi anche con la Commissione parlamentare per le questioni regionali in modo da realizzare uno strumento unico di contatto delle Regioni sia col Governo che col Parlamento.

Circa la funzione dell'attuale Commissione interregionale, essa appare collegata al tipo di riforma da adottare per la finanza regionale. Essa potrà quindi restare fin quando resteranno taluni fondi speciali sui quali

si dovrà esprimere parere al CIPE in ordine alla ripartizione, mentre i fondi da attribuire con l'articolo 12 della legge n. 281 del 1970, data la loro particolare natura di grandi interventi perequativi di programmazione, meriterebbero di essere piuttosto esaminati nella Conferenza da istituire. Occorrerà peraltro pervenire ad unificare la sparsa normativa che contempla diversi organismi con attribuzioni similari, in particolare le Commissioni previste dalla legge n. 48 del 1967 e dalla legge n. 281 del 1970, nonché da altre leggi di settore (esempio agricoltura) riconducendoli tutti all'unica Commissione presso il CIPE, fin quando essa debba continuare ad esistere. Anche per tale Commissione è opportuno che la segreteria venga assicurata dalle Regioni oltre che da funzionari del Ministero del bilancio, e che il segretario venga scelto dalla Commissione.

— IV —

Circa il Commissario di Governo è stata sottolineata la necessità di attuare la norma dell'articolo 124 della Costituzione, potenziando la sua funzione di coordinatore degli interventi statali e rivedendone la posizione di Presidente della Commissione di controllo sugli atti regionali. Ciò anche in relazione all'accennata riforma della Presidenza del Consiglio e dei ministeri, oltre che a quella delle autonomie locali e dell'amministrazione periferica dello Stato.

Circa la Commissione parlamentare, è stato proposto dalle Regioni, oltre ad una sua azione di verifica di compatibilità dei piani regionali di sviluppo ed all'accennata attività di intesa con la Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali, il riconoscimento di un intervento consultivo obbligatorio sulle leggi interferenti con competenze regionali, in particolare al fine di contribuire ad individuare nella legislazione dello Stato i principi delle grandi riforme economico-sociali della Repubblica da porre come limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, nonché quei principi generali che debbono orientare la restante attività normativa di tutte le Re-

gioni ordinarie e speciali. Connessa con tale funzione appare quella di verificare e seguire i criteri adottati dal Governo nell'esame di legittimità delle leggi regionali, nonché negli eventuali contrasti di merito, come già previsto, per questo aspetto, dai regolamenti parlamentari. Su questi orientamenti, che per essere attuati abbisognano anche di talune modifiche legislative e regolamentari, si ritiene di convenire.

Desidero attirare la vostra attenzione su tre punti che hanno particolare rilievo politico.

Residui passivi. A questo proposito noi abbiamo ascoltato un intervento del ministro Andreatta, il quale ha presentato una determinata tabella che ha avuto un grosso riscontro sulla stampa, dando luogo a un serrato dibattito nell'opinione pubblica e tra le forze politiche, da cui risultava una incidenza dei residui passivi nei bilanci regionali notevolmente superiore a quella dell'amministrazione centrale dello Stato; naturalmente da questa considerazione si potevano ricavare tutta una serie di conseguenze. Senza mettere in discussione i dati di quella tabella (peraltro contestati da alcune regioni), si osserva tuttavia che la parte relativa alla spesa dello Stato, che prevede una competenza di 106.000 miliardi e residui di 21.000 miliardi e poco più, con una incidenza percentuale di 20,4, di almeno dieci punti inferiore a quella delle regioni a statuto ordinario, non è comprensiva dell'intero importo della spesa attribuita alla responsabilità dell'amministrazione centrale dello Stato, ma semplicemente relativa ai bilanci dei ministeri, non del settore pubblico allargato di rilievo statale. Si deve intanto osservare che nella competenza di 106.000 miliardi sono comprese anche tutte le somme di trasferimento che sono molto rilevanti e che danno, naturalmente, residuo zero rispetto allo Stato, poichè si tratta di somme che vengono trasferite in blocco ai bilanci di destinazione (enti locali, regioni, eccetera), e ciò porta ad avere qualche dubbio sulla validità di quella percentuale dei residui passivi. Ma a parte questa considerazione, si deve osservare che se si aggiungono alla spesa di 106.000 miliardi le com-

petenze della Cassa per il Mezzogiorno, delle Ferrovie dello Stato, delle poste e telegrafi, dei telefoni di Stato, dell'ANAS e dei Monopoli di Stato, cioè l'intero settore pubblico allargato di livello centrale, l'ammontare delle spese di competenza sale da 106.000 a 116.000 miliardi e i residui salgono da 21.800 miliardi, a 40.865 miliardi, cioè si raddoppiano quasi. Ciò perchè in queste amministrazioni vi è un'incidenza notevolissima dei residui, che è del 107 per cento nella Cassa del Mezzogiorno, del 53 per cento per le Ferrovie dello Stato, del 65 per cento nelle poste e telegrafi, del 69 per cento nei telefoni di Stato, dell'88 per cento per l'ANAS, del 29 per cento dei Monopoli di Stato. Conclusione: se si fa il rapporto sulla base dell'intero ammontare della spesa di competenza statale (peraltro vorrei osservare che il tipo di spesa delle aziende di Stato e della Cassa per il Mezzogiorno è più vicino, per sua natura, alla spesa che si fa nelle regioni, che non le spese ministeriali), la quota di residui passivi dello Stato balza al 34,9 per cento mentre quella delle regioni a statuto ordinario viene data dal Ministro a livello del 30 per cento. Abbiamo quindi una quantità di residui passivi dell'amministrazione statale superiore di una buona quota a quella delle regioni a statuto ordinario.

Nel documento non potevamo non tener conto di tale questione, perchè poi questa polemica sui residui passivi bisogna pure che si sblocchi in qualche modo, per evitare una contrapposizione che sembra veramente non produttiva di risultati; come se l'amministrazione centrale spendesse meglio delle regioni, o viceversa le regioni dovessero tutte e sempre in linea di principio, spendere meglio dell'amministrazione centrale. Nella realtà c'è un difetto di ordine generale che non si risolve con una disputa sul trasferimento o meno della spesa dallo Stato alle regioni, ma si risolve andando alla radice delle cause dei residui passivi, che sono quelle stesse cause da cui deriva il giudizio complessivo che nel documento si formula sulle difficoltà che si oppongono ad una vera politica di programmazione, cause che riguardano sia le regioni che l'amministrazione centrale dello Stato.

Tenendo conto di questo e ricordando che l'inclusione di tale argomento è stata chiesta dal comitato ristretto, a pagina 3 del documento leggiamo: « La formazione dei residui passivi che, pur essendo nei bilanci regionali inferiore a quella complessiva delle amministrazioni centrali dello Stato, resta ancora rilevante, deriva in buona misura proprio dai minuziosi vincoli e dalle complesse procedure previste da leggi di settore ». Cioè si afferma che i residui delle regioni sono inferiori a quelli dell'amministrazione centrale; ora, questo è vero se ci riferiamo esclusivamente alle regioni a statuto ordinario; se però includiamo nel calcolo — considerando sempre buoni i dati forniti dal Ministro — anche i residui delle regioni a statuto speciale, questa affermazione del documento non è più esatta, perchè in quel caso andiamo a un notevole avvicinamento tra le due posizioni (34,9 dello Stato e 35,9 dell'insieme delle regioni). Se nella frase da me letta precisiamo che si tratta di regioni a statuto ordinario, l'affermazione resta vera. La mia proposta è, quindi, di fare questa precisazione.

Un secondo punto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno. Si era partiti da un'affermazione molto più « regionalista », ma poi, in comitato ristretto, si è osservato che non si poteva escludere che vi fossero da prevedere degli interventi straordinari che, per loro natura e complessità, per il tipo di amministrazioni da impegnare per la loro realizzazione, dovessero in qualche modo conservare un carattere statale e non potessero essere svolti dalle regioni, appunto per la loro natura interregionale o sovraregionale, per la complessità dell'intervento, eccetera. Qui si propone un'affermazione che accetta l'osservazione (e cioè, prevedere il mantenimento di interventi di carattere statale), però si aggiunge che la Cassa per il Mezzogiorno dovrebbe assumere sia in relazione a questi interventi di responsabilità statale, sia in relazione agli interventi delle regioni e degli enti locali, non la funzione che ha adesso, cioè di un'amministrazione sostitutiva che eroga, gestisce e amministra la spesa nei minimi particolari, ma dovrebbe essere utilizzata, per la competenza acquisita in tutti

questi anni, come un'agenzia che possa operare sia al servizio delle regioni e degli enti locali che al servizio degli organi centrali dello Stato. Poichè questa è una questione politica di un certo peso (e dato che nel 1980 si devono rinnovare le leggi sul Mezzogiorno, qui si fa un cenno ad un possibile indirizzo da seguire nel rinnovo di queste leggi. Poichè è di notevole importanza politica, richiamo la vostra attenzione su questo punto.

Terzo punto di rilevante importanza; si riferisce al raccordo fra regioni e organi centrali dello Stato. Noi abbiamo qui dato una soluzione che non è del tutto corrispondente a quanto è stato richiesto da alcuni interlocutori esterni (i rappresentanti di alcune regioni) e anche in seno alla Commissione (dall'onorevole Bassetti), cioè alla totale unificazione delle commissioni, ma abbiamo previsto che sia mantenuto un raccordo non soltanto a livello di Presidenza del Consiglio, ma anche di CIPE per le scelte di ordine finanziario. A noi è sembrato che si dovesse puntare decisamente sulla conferenza permanente presso la Presidenza del Consiglio, come organo rappresentativo delle istanze di ogni tipo; abbiamo detto, seguendo una indicazione del senatore Mezzapesa, che ciò consentirebbe a quella stessa commissione, o conferenza dei presidenti delle regioni, di rapportarsi anche ad un organo parlamentare per tutto ciò che riguarda il rapporto regioni-Parlamento, non creando una struttura triangolare che sarebbe difficilmente compatibile coi rapporti costituzionali tra Governo, Parlamento e regioni, ma avendo un interlocutore unico, sia del Governo che del Parlamento, per quanto riguarda le regioni, attraverso la conferenza. Però abbiamo anche rilevato che questo non consentirebbe di proporre la radicale soppressione di quello strumento che si è creato presso il CIPE, perchè fin quando non si sarà fatta una riforma della finanza regionale che superi l'impostazione dei fondi settoriali, quel tipo di parametrizzazione, di ripartizione che adesso si svolge attraverso questa Commissione, è difficile pensare che sia affidato a una riunione così importante e autorevole come la conferenza

dei presidenti delle giunte presso il Presidente del Consiglio, che essa si debba cioè occupare anche di distribuire i fondi di leggi settoriali fin quando esisteranno. Abbiamo pensato di poter superare l'ostacolo dicendo che la sede privilegiata è la Conferenza permanente presso il Presidente del Consiglio; può restare inoltre una Commissione unificata presso il CIPE (accogliendo con ciò un suggerimento del ministro Andreatta) competente per le ripartizioni di fondi previste da leggi, fintanto che queste saranno vigenti e non saranno superate dall'auspicata riforma della finanza regionale, la cui scadenza è al 31 dicembre 1981, il che non toglie l'urgenza di prevedere, poichè quel termine non è tassativo, ma indicativo e niente impedisce, ma anzi tutto suggerisce l'opportunità che a questa riforma si metta mano subito e quindi essa possa essere completata prima della scadenza del 31 dicembre 1981.

M E Z Z A P E S A. Devo fare soltanto un'osservazione, lasciando la parola agli amici che hanno contribuito più direttamente alla formulazione di questo documento. A mio avviso il documento ripropone e sintetizza abbastanza felicemente tutto, o quasi tutto quello che è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva: sia dal punto di vista della problematica, sia, cosa ancora più importante, dal punto di vista delle indicazioni, diciamo così, di natura terapeutica che si sono volute dare. Voglio sottolineare l'impostazione, a mio avviso ottima, data al problema della sede politica di raccordo fra Regioni e Governo centrale, anche se da qualche discorso, pure di qualche amico della mia parte, è venuta non direi una diversa indicazione, ma una sfumatura leggermente diversa. Non credo infatti che non si possa sottoscrivere questa parte del documento anche da parte di Bassetti, se fosse qui presente, perchè in effetti (e lo dicevo anch'io nella prima delle sedute dedicate alla conclusione di questa indagine) non possiamo, nel momento stesso in cui identifichiamo nella conferenza permanente dei presidenti delle giunte regionali la sede politica ottimale per l'incontro fra le regioni



e gli organi centrali dello Stato, dimenticare che vi sono degli aspetti di natura più tecnica, di natura amministrativa, che devono essere lasciati all'attuale Commissione interregionale, almeno fino al momento in cui una diversa impostazione legislativa della finanza regionale non offra la possibilità di identificare strumenti nuovi. Da questo punto di vista, quindi, la terza parte è senz'altro accoglibile, e si può sottoscrivere così come è stata redatta, senza alcuna modifica.

Per quanto riguarda la seconda parte, quella cioè che tratta della finanza regionale, e in particolare della Cassa per il Mezzogiorno, la dizione attuale credo lasci aperto il varco a qualche riflessione, che però non possiamo fare noi in questa sede: non possiamo cioè arrivare noi a conclusioni operative per quanto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno, in quanto credo che sia un argomento che passi al di sopra di noi. Quindi, come è stata formulata anche la dizione a pagina 5, debbo dire che è stato trovato un equilibrio felice.

Pertanto, per quanto ci riguarda possiamo chiudere i lavori anche questa sera stessa approvando almeno nella sostanza il documento nel testo presentato.

**R I N D O N E .** Intervengo brevissimamente per dire che sono d'accordo con l'impostazione e con il contenuto del documento. Voglio però sollevare non una questione di merito o di sostanza, ma forse una migliore specificazione dell'ordine già esistente per quanto riguarda la valutazione dei rapporti con le Regioni, e dire che nel documento, alla prima pagina, sono indicati tre livelli di incontro. Però, nell'elencare le sedute che sono state dedicate all'incontro con le Regioni, si specifica che sono state quattro con le Regioni a statuto ordinario, ed una con le Regioni a statuto speciale. Viene cioè messo in rilievo questo elemento di specialità delle Regioni a statuto speciale.

La stessa cosa è ripresa a pagina 5, quando, parlando dei problemi tributari, si fa un richiamo alle norme di attuazione per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale. Ora, proprio seguendo quella che è

l'impostazione del documento, io credo che un richiamo di questo tipo vada fatto a pagina 2, nel momento in cui si rilevano questi elementi di rapporti che non dico non siano corretti, ma comunque si fanno rilievi al rapporto tra Governo e Regioni; anche tra Parlamento e Regioni, per quanto attiene al campo della legislazione, il riferimento è fatto soltanto al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, che riguarda le Regioni a statuto ordinario, e non alle norme statutarie, e quindi agli statuti speciali delle Regioni a statuto speciale. Credo quindi che nel primo paragrafo, e poi nell'ultimo, quando viene richiamato il decreto del Presidente della Repubblica, si dovrebbe parlare sia del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 che delle norme speciali degli statuti delle Regioni a statuto speciale. Questa è una cosa che va nel senso che mi pare già il documento abbia scelto, e che mi sembra giusto.

Alla fine poi della pagina 6 e all'inizio della pagina 7 emerge il problema della conferenza dei presidenti delle Regioni come momento del coordinamento Governo-Regioni, e c'è questo aggancio alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Io credo che la conferenza dei presidenti delle Regioni risolva appieno, sul piano amministrativo, queste questioni, ma non mi pare che le risolva appieno sul piano legislativo, cioè della potestà legislativa delle assemblee e dei consigli regionali e del Parlamento. Non propongo di inserire un qualche cosa, difatti non avanzo alcuna prospettiva correttiva, dico però che questo elemento resta perchè ci deve pure essere un momento di un rapporto tra il legislativo nazionale, che poi è riassunto nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, e le assemblee regionali, che sono l'altro momento di legislazione. Ma ciò, più che per complicare le cose, a questo punto, come momento di attenzione e di riflessione che la Commissione deve poi fare nel processo pratico della sua iniziativa.

**S C O Z I A .** In linea di massima abbiamo già espresso, anche in sede di Comitato ristretto, la nostra adesione alle linee del

documento che questa sera, nella sua stesura definitiva, apporta delle variazioni che tengono conto delle considerazioni e delle osservazioni che sono state fatte nel corso delle riunioni. Vanno confermate alcune valutazioni emerse dai lavori attraverso cui si è articolata l'intera indagine: nella programmazione generale vi sono dei limiti che vengono identificati nella carenza di obiettivi, nel ruolo sostitutivo dei programmi di settore, oltre che nella rigidità notevole delle destinazioni delle risorse assegnate alle Regioni. Vi sono poi i problemi della finanza regionale, soprattutto nella prospettiva della scadenza del 31 dicembre 1981, tenendo conto di tutta la tematica del superamento degli squilibri, articolo 119 terzo comma, articolo 12 della legge n. 281, con quelle considerazioni che anche il collega Mezzapesa faceva quando si parlava della riconduzione delle risorse nell'intervento del Mezzogiorno e delle aree depresse nelle procedure normali della finanza regionale: è un capitolo che certamente sarà meritevole di ulteriore riflessione anche nell'ambito di questa Commissione.

Il rapporto permanente tra lo Stato e le Regioni sollecita ad una esigenza di partecipazione che credo sia uno dei temi essenziali di questo dibattito, una partecipazione che certamente troverà un momento qualificante sul piano politico, soprattutto della politica generale dei rapporti fra lo Stato e le Regioni, della stessa organizzazione complessiva dello Stato e delle autonomie nella conferenza permanente dei presidenti, pur con quei riferimenti puntuali alla Commissione interregionale per quanto riguarda gli interventi di carattere settoriale.

Una considerazione che è stata fatta nel Comitato ristretto è che certamente l'indagine è stata un momento importante di verifica dello stato di attuazione della legge n. 382 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, nel senso cioè che tutti ci siamo chiesti fino a che punto si stia avviando questo processo di trasformazione dello Stato e fino a che punto ci sia una sproporzione tra quelle che sono state le tensioni politiche e culturali e il quadro complessivo della prima attuazione dello Stato delle au-

tonomie, proprio per vedere se quella funzione di rottura alla quale mirava la legge n. 382, rottura di un centralismo statale da un lato, ma anche del pericolo di una burocratizzazione del sistema regionale dall'altro, abbia potuto trovare già un primo approccio, e quindi una prima attuazione. Il documento rileva questi ritardi nell'attuazione della legge n. 382, l'abbiamo detto un po' tutti nel primo dibattito generale, quando si è parlato di ritardi nelle riforme sulla finanza locale, degli enti locali, e così via. Anche recentemente il Parlamento ha preso in esame alcuni provvedimenti; la Camera e il Senato hanno approvato ad esempio il decreto-legge di trasferimento delle funzioni nelle opere universitarie; ma anche per quello si faceva riferimento, nella legge n. 382, alla legge di riforma dell'università, che purtroppo, come tante altre, non è venuta. C'è però questo richiamo essenziale, ossia la mancata indicazione di obiettivi di programmazione generale con i quali si possa raccordare la programmazione regionale. Si è poi giustamente detto, e questa è una correzione che rileviamo nella stesura finale, che siamo di fronte, appunto, ad una responsabilità abbastanza ampia che non va soltanto riferita a vicende governative, ma che investe un po' tutti: le forze politiche, i sindacati, il Parlamento, il Governo, certo per elementi di crisi e di governabilità che sono presenti al nostro pensiero e alla nostra preoccupazione, e che quindi hanno motivazioni diverse nel ritardo delle riforme, nel ruolo sostitutivo dei programmi di settore, nella esigenza di un sistema di raccordi strutturati, per una serie di considerazioni che sono proprio nello spirito dell'indagine. Appunto per questo noi abbiamo voluto accertare fino a che punto sia stato attuato l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. E nello stesso tempo bisogna anche tener conto che dagli stessi interventi dei presidenti delle Regioni a volte sono emerse carenze e ritardi negli adempimenti da parte delle stesse Regioni, le quali debbono essere ricondotte nell'alveo loro naturale e tipico della programmazione e della legiferazione regionale. Abbiamo infatti dovuto riscontrare più volte un riferimen-

to agli assessorati, al loro modo di organizzazione, alla troppo stretta corrispondenza del livello assessoriale al livello ministeriale, che determina una settorializzazione della quale abbiamo avvertito le carenze ed anche i pericoli.

Io sollevavo il problema in senso regionalistico, all'epoca della legge n. 382, come rappresentante di una regione, ma credo che esso sia stato presente a livello parlamentare nelle scorse legislature. Quando, per esempio, per alcune funzioni c'è stata l'attribuzione diretta ai comuni, in un certo senso la legge n. 382 è apparsa anche punitiva nei confronti dell'istituto regionale; forse perchè era stato in ritardo o forse perchè era stato avaro nel concedere le deleghe, ponendosi così nella stessa situazione di ritardo e di avarizia dello Stato; cosicché la regione ha finito per essere espropriata del suo potere-dovere che è quello di delegare le funzioni agli enti locali.

Questa preoccupazione è presente anche attualmente, allorchè i presidenti delle regioni, per esempio, dicono che nella bozza del Senato si dilatano gli spazi degli enti locali mortificando le regioni. È un elemento di pericolosità nel sistema delle autonomie. È pericoloso che i presidenti delle regioni vengano a rilevare che si dilatino gli spazi delle autonomie locali; così come è pericoloso che lo Stato non adempia a tutti i suoi impegni nei confronti delle regioni, determinando squilibri anche sul piano della programmazione regionale.

Certamente, ci sono stati ritardi regionali nell'attuazione della legge n. 382. È emerso dalla emanazione delle norme di organizzazione delle funzioni e delle spese. Non so quante regioni hanno emanato norme di delega agli enti locali sui criteri di programmazione e organizzazione dei servizi sociali. Ora vediamo, per esempio, che vi sono alcune regioni ancora prive di linee programmatiche di sviluppo, ancora ferme ad alcune opzioni iniziali; alcune regioni sono prive di un piano urbanistico regionale; tante comunità montane non riescono a programmare perchè non hanno il loro punto di riferimento nei programmi economici regionali. Il che significa, appunto, che questa posizione di

rottura della legge n. 382 deve ancora maturare a volte nei confronti degli organi dello Stato, a volte nei confronti della stessa posizione delle regioni. Ecco perchè giustamente si faceva riferimento, nel nostro dibattito, alla esigenza di una più puntuale attuazione della disposizione della Costituzione, che poi è in rapporto con l'articolo 5 per un costante adeguamento della legislazione dello Stato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il documento, poi, fa riferimento all'insufficienza dell'autonomia finanziaria. Su questo, il dibattito è stato particolarmente ampio e negli incontri con i presidenti delle regioni è stata sottolineata l'esigenza di essere molto presenti e puntuali di fronte alla scadenza della legge finanziaria regionale.

Il documento dice anche che bisogna evitare meccaniche proroghe. Bisogna — dicevano i presidenti delle regioni — creare anche un organismo di studio e di coordinamento delle iniziative. Anche questo è un aspetto che si potrebbe valutare nella prospettiva del varo della nuova normativa finanziaria regionale. E poi è un elemento di preoccupazione che riguarda anche gli enti locali in genere. Anche nello stesso decreto n. 616, a volte si notano elementi di subordinazione finanziaria degli enti locali allo Stato. La riforma tributaria del 1974, con la soppressione delle imposte locali e con la creazione di imposte statali, è indubbiamente uno dei modi attraverso i quali non certamente è stata valorizzata l'autonomia locale, ma si sono ricondotte ad un sistema centralizzato quelle che potevano essere, invece, delle esplicazioni dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Quindi, si è creato con alcune disposizioni ed aspetti del decreto n. 616 un sistema rigido di finanza di trasferimento che non è sempre compatibile con l'articolo 119 della Costituzione.

Sono cose che, nel momento in cui, d'intesa con le regioni, si potesse creare un organismo di studio e di coordinamento delle iniziative in vista della scadenza anche in sede di commissione potranno essere messe a fuoco nella prospettiva della nuova legislazione finanziaria.

Alcune considerazioni sono state fatte anche a proposito del Commissario di governo. Nel documento si fa riferimento alla necessità di ritornare allo spirito dell'articolo 124 della Costituzione, cioè un Commissario di governo il quale sovrintenda alle funzioni amministrative dello Stato e le coordini con quelle esercitate dalla regione. La figura del Commissario di governo merita qualche riflessione sulla funzione di coordinamento dell'intervento statale, sull'esigenza di un raccordo che non deve essere di interferenza fra intervento statale e programmazione regionale.

Ed, infine, alcune considerazioni sulla stessa nostra Commissione bicamerale. Sulla sua esperienza positiva mi pare che siano state fatte delle valutazioni da parte di tutte le rappresentanze regionali e si sono dette alcune cose come per esempio l'intervento sulle leggi interferenti con la competenza regionale con un parere consultivo obbligatorio e con una funzione di controllo dell'indirizzo del governo nell'esame delle leggi regionali. È uno dei modi attraverso cui questa Commissione potrà meglio rendersi interprete della Costituzione e dei procedimenti dello Stato, attraverso la possibilità di intervenire nella stessa politica di indirizzo del Governo, allorchè procede all'esame di legittimità delle leggi regionali.

In linea di massima, quindi, esprimiamo adesione al documento con considerazioni che naturalmente potranno essere raccolte nel corso degli ulteriori lavori di questa Commissione anche per tutte le prospettive di tipo legislativo che si presentano dinanzi a noi.

**T R I V A .** Soltanto alcune considerazioni, Presidente, perchè ho partecipato al Comitato ristretto e mi ritrovo pienamente nel documento presentato, ed anche perchè alcuni altri colleghi sono intervenuti ed hanno sottolineato, al di là dell'introduzione che lei ha fatto, gli aspetti essenziali.

Vorrei fermare la mia attenzione, non per contestare il testo, ma per richiamare anche ipotesi di lavoro per la stessa nostra Commissione, su due questioni fondamentali.

La prima è quella che ho già avuto occasione di sollevare in sede di Comitato ristret-

to e che riguarda il problema dei residui passivi, che il documento ha qui recepito (anche se correttamente il documento non si è fatto carico di quella polemica che è uscita dalla Commissione e si è diffusa sulla stampa come ultimo episodio di una polemica che continuamente riemerge e si ripropone).

Sulla formulazione ho soltanto una osservazione che, entro certi limiti, mi coinvolge non tanto come componente della Commissione, ma come parlamentare. Dal testo così com'è formulato — « ...Si è osservato che ciò dipende in gran parte dalla persistente negativa tendenza dei ministeri a richiedere al Governo ed al Parlamento norme che risentono della loro originaria ... etc. » — emerge, a mio giudizio, una sorta di « assoluzione » del Parlamento o, al limite, di una subordinazione del Parlamento nei confronti della domanda governativa. Non mi sembra che questo corrisponda alla intera verità. C'è un concorso di causa a mio giudizio. C'è indubbiamente un atteggiamento dei ministeri e del Governo a richiedere al Parlamento, ma c'è anche una disponibilità del Parlamento ad indulgere in una legislazione che non si fa sempre carico di quelli che sono i problemi delle competenze regionali e che tende abbastanza spesso ad una normativa minuziosa, dettagliata, penetrante. Ed è questa, una delle cause, che il testo correttamente indica, della formazione dei residui e della lentezza della spesa.

Ma, a proposito di questa vicenda (quanto andrò dicendo non incide sul testo, ma sul tema che il testo solleva) desidero che resti agli atti il modo non propriamente lineare — non voglio usare termini più pesanti — che ha usato il ministro Andreatta nel proporre il problema. E questo sotto due profili. Intanto, come lei Presidente ha correttamente sottolineato, proponendo quasi, i centri istituzionali di spesa in termini « concorrenziali » ai fini di una graduatoria di merito: chi è che spende meglio chi è che spende peggio; come che la spesa regionale non fosse spesa pubblica della cui efficienza dobbiamo farci carico, e come se il compito degli organi centrali fosse quello di dare il premio a chi spende meglio. In secondo luogo, perchè i valori sono stati presentati in

un modo che, come lei ha già rilevato, non rappresentano la realtà delle cose.

A parte il fatto che nella denuncia dei residui passivi delle regioni ci sono in larga parte quelle risorse che il ministro Andreatta usa per far « bella » la tabellina del bilancio dello Stato, proprio perchè non tiene conto dei trasferimenti (ed io sarò molto soddisfatto il giorno in cui avrò l'occasione di farmi dire dal ministro Andreatta — ove resti sempre ministro — quale è la differenza tra i residui di competenza e la situazione di cassa e di tesoreria in ordine ai trasferimenti). Sarebbe cioè un grave errore se pensassimo che quei residui di competenza si identificano di fatto in cospicue giacenze di cassa. Perchè le somme escono dalla cassa dello Stato « formalmente », e quindi nel bilancio non ci sono più, ma restano nella tesoreria centrale e non affluiscono alle tesorerie regionali.

Quindi c'è un doppio comportamento, un po' scorretto da parte di un Ministro.

S P E Z I A . Ma questo dopo la legge numero 468.

T R I V A . I dati che ci ha portato il Ministro sono aggiornati, o quanto meno sono dentro la legge n. 468.

S P E Z I A . Il che non vorrebbe dire niente. Quando il trasferimento è effettuato i soldi non vengono spesi.

T R I V A . In realtà, il Ministero fa bella figura due volte: il suo bilancio è scarico di residui e la sua cassa è carica di soldi. Il che non è corretto. Le Regioni, invece, hanno molti residui ma non hanno soldi.

Il discorso è molto complesso e merita un giudizio pacato, perchè più di ogni altro, è rivelatore di un pesante atteggiamento anti-regionalistico che, in larga misura, è caratteristica del Governo, ma non solo del Governo. Tutta una serie di minuziose norme, previste dagli strumenti per i quali i programmi di settore, come dice correttamente il documento, avevano la finalità di essere sostitutivi degli indirizzi di programmazione generale, l'« andirivieni » di piani, programmi,

meccanismi a « scatola cinese », o a « cascata », sono stati introdotti molto spesso proprio dal legislatore nazionale.

C'è, insomma, da parte del Parlamento la tendenza a non farsi carico del problema. Ritengo opportuno, pertanto, aggiungere al documento una nota che, con molta lealtà, ci coinvolga nelle nostre responsabilità. Non è colpa solo dei progetti di legge del Governo ma anche di un certo modo di legiferare, di emanare leggi e regolamenti senza tener conto della VIII disposizione transitoria della Costituzione.

Un'altra questione sulla quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione è quella che riguarda la Cassa per il Mezzogiorno o, per essere più esatto la parte destinata all'intervento straordinario e alla finanza straordinaria.

Io sono sostanzialmente d'accordo con il documento, formulato, come hanno sottolineato altri colleghi, con il necessario equilibrio. Vorrei soltanto che nello specifico dell'intervento straordinario venissero coinvolti nelle procedure normali non soltanto la finanza regionale ma anche quella degli enti locali. Se si vuole operare un recupero dell'articolo 12 della legge n. 281 con funzione perequativa dei grandi programmi da finanziare soprattutto nel Mezzogiorno e nelle isole, e se si intende ricondurre l'intervento straordinario, come pure gli interventi nelle « aree depresse » del Centro-Nord, alle procedure normali della finanza regionale, si deve allargare il discorso anche a quella delle autonomie locali. Si deve andare verso la valorizzazione dell'articolo 12 con l'obiettivo dell'intervento straordinario in funzione perequativa per grandi problemi; ciò non toglie, comunque, che per un tempo sufficientemente lungo, la finanza del nostro Paese dovrebbe prevedere dei meccanismi che destinino le risorse in modo non ordinario ed omogeneo in tutto il territorio nazionale, proprio per realizzare gli obiettivi di riequilibrio nella destinazione delle risorse e perequazione delle stesse. Uno degli elementi che caratterizzano negativamente l'attuale finanza regionale e locale è che questa (soprattutto quella locale) è rimasta congelata a valori storici di parecchi anni fa, già prima

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (12 febbraio 1980)

dei decreti Stammati, dalla riforma tributaria, che ha bloccato al 1972-1973, con incrementi convenzionalmente determinati, la parte delle entrate ed ha storicizzato a quegli anni il discorso della finanza locale, nonostante la successiva inflazione.

Nel Mezzogiorno è stata storicizzata e congelata una situazione di equilibrio. Quindi, riterrei opportuno, laddove il documento parla di ricondurre le risorse impiegate dall'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno e delle « aree depresse » del Centro-Nord alle procedure normali della finanza regionale, di aggiungere « e degli enti locali », ai fini della perequazione nella distribuzione delle risorse.

**C A L I C E .** Circa la questione dei rapporti fra legislazione nazionale e regionale, trovo corretta l'impostazione data dal documento, a pagina 2, perchè è un richiamo all'esigenza che il Parlamento verifichi i piani di sviluppo regionale. Vorrei sottolineare, però, che il documento dovrebbe richiamare con più forza l'elusione da parte del Governo dell'articolo 127 della Costituzione, sia in ordine alla collegialità delle decisioni che sulle questioni di legittimità. E potrei citare una serie di esempi che mostrano come si sia sempre evitato di definire contrasti di interesse, facendo passare come questioni di legittimità per evitare che del problema fosse investito il Parlamento.

Trovarei comunque strano e pleonastico fare appello, nel documento, al rispetto del dettato costituzionale, con un richiamo all'articolo 127, poichè è definito correttamente il rapporto fra l'iniziativa legislativa nazionale e quella regionale. Ma è opportuno un richiamo alla collegialità degli atti del Governo e al chiamare le cose con il loro nome: dei conflitti di merito deve essere investito il Parlamento. Non sono problemi che si possono risolvere nel rapporto fra assessori e ministri competenti.

Sempre a pagina 2 del documento, si parla di verifica dei piani regionali di sviluppo. Non so quale formula potrebbe essere usata, anche perchè il richiamo all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica numero 616 è stringente. La questione che sto

ponendo diventerà reale se si dovesse attivare un rapporto o un processo circolare di elaborazione di piani di sviluppo congiunto Stato-regioni e di attuazione degli stessi da parte delle Regioni. Proprio in riferimento all'articolo 11, si dovrebbe, a mio avviso, richiamare compiutamente l'esigenza del rispetto per l'articolo 127 della Costituzione. Finora non c'è stato.

Questo problema non è stato sollevato da molte Regioni, ma sappiamo che esiste un contenzioso vastissimo nel rapporto tra legislazione regionale e controllo da parte del Governo.

Trovo molto equilibrata la soluzione trovata per la Cassa. È prevista, poi, l'attivazione degli articoli 8 e 9 della legge n. 281, e l'ipotesi dei contributi speciali di cui all'articolo 12, come recita il documento, « quando la loro natura e destinazione non riguardino interventi da riservare esclusivamente alla responsabilità degli organi centrali dello Stato ». In questo caso il comitato ristretto ha ritenuto che i progetti previsti dall'articolo 12 non dovessero essere finanziati tramite la legge finanziaria, la n. 281. Direi che, anche quando si tratta di progetti, come dire, statali di sviluppo, che non rientrano nè nell'articolo 12, nè negli articoli 8 e 9, il richiamo, andrebbe fatto alla responsabilità degli organi nazionali della programmazione, per oggetti che eccedono dalla competenza regionale e non sono finanziabili neppure attraverso l'articolo 12, e non, genericamente, alla responsabilità degli organi centrali dello Stato e, per essere più espliciti, al Ministero del bilancio e della programmazione. E mi pare che in questo senso si muova l'articolato presentato dalla Commissione.

**S P E Z I A .** Onorevole Presidente, mi rifaccio ai tre punti da lei toccati nella sua introduzione partendo dai residui passivi, per dire che a me non sembra che nella seduta svoltasi con la presenza del Ministro del bilancio, sia stata manifestata una volontà di contestazione. A me pare che siano state fatte dal Ministro del bilancio alcune osservazioni su dati oggettivi, su situazioni di cui sono state denunciate, in questa sede,

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (12 febbraio 1980)

alcune lacune. Non penso che ci siano stati comunicati dei dati ad arte, per stabilire delle priorità che peraltro non avrebbero senso alcuno. Ne spiegherò i motivi, per poi concludere con una proposta.

Innanzitutto osserverei che le indicazioni dei residui passivi si riferiscono sempre ai bilanci di competenza, mentre i colleghi mi insegnano che il bilancio di competenza non è un riferimento attendibile perchè, ad esempio, il limite per il ricorso al mercato stabilito dall'articolo 11 della legge n. 468, il cosiddetto « tetto » fonte di tante polemiche, ha, in effetti, un valore molto teorico. Il ricorso al mercato, infatti, c'è nella misura in cui vi sono in concreto impegni finanziari e non solo perchè questi sono previsti. Nella misura in cui non vi sono investimenti, il ricorso al mercato è più limitato, è un fatto che peraltro si è già verificato. Nel caso in cui si indicassero invece i residui passivi con riferimento al bilancio di cassa, avremmo indubbiamente un termine che potrebbe essere più concreto. Vorrei fare un esempio riferendomi al fondo speciale. La legge n. 468 prevede infatti il fondo speciale, che è una cifra globale stabilita in previsione della approvazione di un certo numero di leggi. Da questa cifra globale, mano a mano che le leggi vengono approvate si stralciano le cifre specifiche. Se pertanto una legge viene approvata verso la fine dell'anno; c'è evidentemente la competenza sul capitolo della legge specifica, ma non certo la possibilità di spesa. Ciò dimostra ancora una volta che il giudizio sui residui passivi con riferimento al bilancio di competenza, ha un significato molto relativo.

**T R I V A .** Proprio per questo il ministro Andreatta ha sbagliato nel fare tutta quella relazione.

**S P E Z I A .** Ha seguito in ciò, una tradizione che vorrei tentare d'interrompere con una proposta; e che cioè la nostra Commissione si faccia carico di svolgere uno studio approfondito sulla vera entità e sulle cause che determinano i residui passivi.

Si indichi a questo fine un gruppo di studio fra i membri di questa Commissione per definire la materia in modo approfondito.

**P R E S I D E N T E .** Si riferisce ai residui delle regioni o ai residui passivi dell'amministrazione centrale?

**S P E Z I A .** A tutti i residui, perchè le ragioni sono le stesse!

**T R I V A .** Ma questa è la Commissione per le questioni regionali.

**S P E Z I A .** Ma viene di per sè, perchè giustamente lei, onorevole Triva, dice che le maggiori responsabilità sono della legislazione nazionale. La non attuabilità amministrativa delle leggi, che è stata e viene costantemente denunciata, tutti i lacci e laciuoli esistenti nelle leggi di spesa, sono tutti intralci e condizioni che incentivano la formazione dei residui passivi. Ma ripeto, che il parametro non può essere il bilancio di competenza, per cui tutti i discorsi su questo parametro non trovano riscontro nella realtà. Per quanto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno posso dire soltanto che essa scade alla fine dell'anno per cui il problema si pone; a parte il fatto che non capisco che cosa possa essere la cennata agenzia...

**P R E S I D E N T E .** È una parola di moda proprio per la sua indeterminatezza; comunque è meglio non approfondire, tuttavia possiamo parlare di organismo.

**S P E Z I A .** Comunque non insisto.

Terzo punto; conferenza dei presidenti delle regioni presso la Presidenza del Consiglio; è certamente opportuna e giusta, ma resta il problema della programmazione: quella sede non può certamente essere quella della elaborazione o, come dice l'articolo 11, del concorso delle regioni ai fini della programmazione nazionale. Al di là della funzione specifica della commissione di cui all'articolo 13 della legge n. 281 per la divisione dei fondi comuni alle Regioni, ritengo che la conferenza debba trovare la sua più adeguata sede accanto al CIPE.

Tornando più direttamente al testo del documento, devo dire che, a mio giudizio, sono stati riportati fedelmente gli spunti usciti dal nostro dibattito. A pagina 2 ci sono peraltro alcuni punti che andrebbero, a mio

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (12 febbraio 1980)

parere, strutturati meglio; ottimo il punto b), ma forse potremmo essere più precisi, perchè abbiamo già gli strumenti, cioè il piano di sviluppo regionale e il bilancio regionale che, secondo l'articolo 11, dovrebbe essere definito con il concorso degli enti locali.

**P R E S I D E N T E .** È richiamato subito dopo.

**S P E Z I A .** Ho visto; però bisogna specificare, perchè questa è una dizione impossibile a tradursi, oppure dovremmo dire come intendiamo che si possa tradurre, perchè interventi a livello parlamentare di verifica dei piani regionali di sviluppo...

**P R E S I D E N T E .** È la proposta venuta dal rappresentante di una regione, il quale ha chiesto alla nostra Commissione di discutere il loro piano regionale di sviluppo e di fare le sue osservazioni.

**S P E Z I A .** Il piano regionale di sviluppo si discute nell'ambito della programmazione nazionale: ecco perchè il punto di riferimento non può essere che il CIPE (e dico CIPE per dire il ministro della programmazione), ma in questa Commissione diventa impossibile farlo, in quanto per fare ciò dovremmo partecipare anche ai lavori del CIPE, altrimenti non possiamo avere il quadro generale.

**P R E S I D E N T E .** Potremmo chiamare il Ministro.

**S P E Z I A .** Perchè ci porti il punto di riferimento nazionale? Io ci vorrei pensare un momentino.

Mi fa piacere, poi trovare il riferimento ai tempi lunghi (terz'ultimo riga di pagina 2); a pagina 3 insisterei sulla specificazione « e dare alle regioni la possibilità di coordinare gli investimenti e i programmi degli enti locali garantendo anche forme di raccordo infraregionale mediante soluzioni istituzionali che generalizzino l'esperienza dei comitati d'intesa fra regioni ed enti locali ». Non sono contrario; intanto si intende as-

sociazioni a livello regionale, perchè evidentemente i comitati d'intesa sono a quel livello, ma non vorrei che quella delle associazioni eccezionali diventasse la sede istituzionale che possa rispondere globalmente alle esigenze dell'articolo 11, di collegamento cioè tra le regioni e gli enti locali: mi sembrerebbe non giusto. L'ANCI è certamente associazione importante e rappresentativa, ma i comuni debbono partecipare più direttamente e così dicasi per l'UPI, l'URPER, eccetera...

A pagina 4 si dice: « Anche se, quindi, questo appesantimento amministrativo appare imputabile in buona parte alla condizione di settorialità del bilancio regionale imposto dagli organi centrali dello Stato ». Siccome parliamo delle responsabilità delle Regioni, a mio avviso queste dovrebbero prendere atto che la legge n. 335 non l'hanno utilizzata come potevano, e questo lo dico oggettivamente.

Poi c'è il termine del 31 dicembre 1981, che abbiamo già corretto.

A pagina 5 si dice: « Occorrono risorse predeterminate con meccanismi che consentano di integrare i fondi ex articoli 8 e 9 della legge n. 281, da unificarsi come fonte di finanziamento delle funzioni normali (parte corrente ed investimento), mantenendo una parametrizzazione riequilibrante..., eccetera ». Qui mi permetterei di osservare che non tanto la parametrizzazione deve essere rigida, quanto la coerenza con la programmazione nazionale. Non è infatti la parametrizzazione che toglie autonomia decisionale, a condizione però che questa parametrizzazione sia coerente con la programmazione nazionale per essere elemento di riequilibrio, e non una minuziosa destinazione di fondi. Ho visto con particolare piacere che questo termine è ripetuto più volte nel documento, perchè ciò toglie alle Regioni la possibilità di programmare. Ma a tale inconveniente si ovvia soltanto stabilendo un quadro di riferimento nazionale, altrimenti ciò diventa impossibile perchè i parametri restano parametri non riequilibratori, quali la popolazione, l'emigrazione ed il territorio. Ricorderei solo che il superamento degli squilibri è il fine classico della programmazione.



L'ultimissima cosa si riferisce al terzo punto che ha toccato il Presidente nella sua introduzione. Ritengo che sia impossibile attuare questo punto senza falsare il quadro della situazione e senza dare alla nostra Commissione funzioni di programmazione che non può avere.

M A N C I N O. Svolgo un intervento di carattere metodologico, per dire che, in fondo, dal dibattito che si è sviluppato sinora, è emersa una concordia di massima sul respiro politico del documento, il quale, proprio perchè deve tener conto della varietà delle posizioni espresse dalle singole forze politiche, non può che essere quello che è. Conseguo, perciò, l'opportunità di approvarlo così come è, con l'integrazione che si può rilevare dalla lettura del dibattito conclusivo di questa sera, se concludiamo questa sera, come io mi auguro. Dobbiamo pur vedere che farne, perchè esso sarà certamente pubblicato, avrà il rilievo, anche tipografico, che una indagine conoscitiva comporta: credo che dobbiamo tentare di ottenere un risultato politico, se è vero che sul tema «programmazione nazionale e regionale» è aperta una riflessione di carattere politico generale, riflessione critica che riguarda sì, le insufficienze e le inadeguatezze della legislazione nazionale, ma anche le difficoltà che si sono frapposte a livello regionale. Se portassimo in Parlamento questa riflessione, se ne ricaverebbe una valutazione complessiva da parte delle forze politiche e del Governo su alcuni necessari aggiustamenti che non sono soltanto di carattere formale, ma riguardano tutto ciò che è avvenuto dal 1970 ad oggi, con la attuazione delle Regioni e con la domanda di sempre maggiore autonomia che proviene dagli enti locali.

Potremmo approfittare anche di questo dibattito conclusivo per dire che, in fondo, se facessimo una valutazione complessiva sul tema della spesa pubblica, sia pure regionale, come diceva il collega Spezia, probabilmente esprimeremmo una riflessione su un altro problema, quello della gestione della spesa pubblica nel Paese, per comprendere meglio le difficoltà che ci sono, che so-

no difficoltà anche di carattere procedimentale, le quali rinviano nel tempo la realizzazione di opere pubbliche.

Peraltro esperienze di carattere territoriale, quali quelle della Cassa per il Mezzogiorno, stanno a denunciare come nel nostro Paese sia difficile operare rapidamente, qualche volta per la incertezza del finanziamento, molte altre volte, adagiandosi sulla incertezza del finanziamento, per il comportamento complessivo dell'amministratore nei confronti delle opere che deve realizzare. Non abbiamo, nel Paese, una esperienza in termini di predisposizioni, al di là dei finanziamenti, di progetti infrastrutturali di opere pubbliche: molte volte capita che prima si deve fare una grande battaglia, magari di anni, per ottenere il finanziamento su scarni progetti di massima, e poi, una volta intervenuto il finanziamento, il tempo occorrente per la realizzazione del progetto rende inconsistente il finanziamento, per cui è tutto un rincorrersi continuo tra nuove fonti di finanziamento, adeguamento dei prezzi, indizione delle gare e una serie di impedimenti di carattere procedurale che non rendono tempestivo l'intervento del pubblico operatore.

Ritengo sia importante quanto diceva il collega Spezia, in quanto così indugiando andremmo a mettere il dito in una piaga di grandi proporzioni, che investe non soltanto le sfere pubbliche nazionali, ma gli operatori regionali, i comuni e le province.

Queste grosse difficoltà sono davanti a tutti noi, le avvertiamo sempre di più; anche se nei comuni di dimensione metropolitana una migliore organizzazione ovvia anche se relativamente a questi inconvenienti nei comuni minori — che sono la grande maggioranza — la elaborazione del progetto avviene quasi sempre dopo che è stato promesso il finanziamento. I tempi medi tra la promessa di contributo e lo svolgimento della gara di appalto sono tanto lunghi che il tasso inflattivo spesso vanifica per intero il finanziamento. Le opere vanno a rilento, spesso restano incomplete, qualche volta addirittura non si realizzano per niente. I meccanismi delle leggi di contabilità e sulle opere pubbliche completano il quadro delle dif-

ficoltà: una indagine sul funzionamento delle amministrazioni locali, con riferimento alle difficoltà, potrebbe dare utili ammaestramenti ai fini di un aggiornamento delle stesse leggi che disciplinano la materia.

Il documento — a me preme rilevare — ha una grande forza rispetto al Parlamento, al Paese, ai livelli istituzionali, alle stesse forze politiche, al Governo. Il problema della programmazione, che oggi si muove su due riferimenti di carattere istituzionale — quello nazionale come programmazione per obiettivi e quello regionale come realizzazione di programmi di sviluppo — ha bisogno, nella fase della realizzazione, di un altro livello di riferimento, che è quello degli enti locali; la previsione di « comitati di intesa » potrebbe rappresentare l'*optimum*, ma potrebbe anche non esserlo. Capisco la necessità dell'intesa; quando ci avviciniamo alla fase realizzativa della programmazione, abbiamo bisogno di una serie di procedure, di meccanismi garantisti che coinvolgano effettivamente, a livello anche formale, gli enti locali. Come è, allora, vero che lo Stato realizza gli obiettivi della programmazione nazionale, attraverso un'intesa con le regioni, così la regione realizza la programmazione regionale attraverso il concorso degli enti locali, con il riconoscimento di una legittimazione da parte di questi ultimi perchè siano soggetti attivi e determinati nella elaborazione anche dei programmi regionali di sviluppo.

Un terzo punto è quello dell'amministrazione centrale.

Nel corso di questa indagine conoscitiva, ho portato molte volte la mia attenzione sulla difficoltà di fare andare avanti il rapporto Stato-regioni in tema di programmazione; sono sempre più convinto che dobbiamo capovolgere tutta l'architettura della amministrazione centrale. C'è bisogno soprattutto di ricondurre a rigorosa unità organica tutte quelle amministrazioni della spesa che, per effetto della politica di programmazione, hanno bisogno di un governo unitario: governo unitario dell'economia, governo unitario delle infrastrutture e delle opere pubbliche. È quello che dovremmo tentare di realizzare non soltanto approfittando

tando di una legge, che speriamo venga presentata al più presto — quella della riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri — ma coinvolgendo necessariamente nella nuova disciplina l'amministrazione centrale. Sono convinto che se non si coinvolge l'amministrazione centrale sarà un altro fallimento. Non occorre tanto sapere in che termini si svolge l'attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio, ma semmai in che termini si articola la presenza del Presidente del Consiglio per quanto riguarda tutti i livelli dell'Amministrazione centrale del nostro paese, distinguendo tra responsabilità di governo e responsabilità della Pubblica amministrazione; se è vero che riflettiamo nel settore la tradizione franco-belga, è anche necessario trarne le debite conseguenze, organizzando in termini autonomi la Pubblica amministrazione, che deve vivere separatamente rispetto al Governo.

Per quanto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno, lascerei quel termine ambiguo di « agenzia » — il termine *agency* è termine inglese che più volte è stato ripreso dalle forze politiche: agenzia al servizio dello Stato e delle regioni — però, non andrei oltre, lascerei indistinta ed ambigua la posizione delle forze politiche. Infatti, se è vero che bisogna intestare all'articolo 12 tutta una serie di attività che venivano prima svolte dalla Cassa per il Mezzogiorno, è anche vero che nella legislazione ultima — anche quella dell'intervento straordinario — si è fatta giustizia di tutti gli interventi a pioggia o disorganici anche se l'attuale Ministro ha ripristinato le cattive abitudini dell'intervento frammentario, soprattutto in tema di opere di competenza regionale, come è avvenuto recentemente per il completamento delle strutture sanitarie (laddove il concetto di completamento è ambiguo anche perchè le strutture sanitarie hanno sempre bisogno di soddisfare crescenti bisogni: perciò la competenza della Cassa non si arresterebbe mai).

Nel 1976, invece, con il rifinanziamento dell'intervento straordinario si era fatta giustizia di questo tipo di intervento e si era ancorata la Cassa alla sola elaborazione ed attuazione di progetti speciali intersettoriali e interregionali: laddove si avverte il biso-

gno di un intervento speciale, ci deve pur essere qualcuno che lo gestisca; può essere la Cassa per il Mezzogiorno — come alcune forze politiche ritengono — o un altro livello istituzionale, l'importante è che noi recuperiamo e conserviamo al Paese questa esperienza, anche se essa ha bisogno di ulteriori riflessioni da parte di tutte le forze politiche.

Se è vero, infatti, che abbiamo intuito tutta la filosofia del progetto speciale, tuttavia abbiamo sciupato questa intuizione, in quanto manca a livello della struttura della Cassa qualunque riferimento che abbia collegamento con la organicità dell'intervento. Anche la struttura burocratica della Cassa per il Mezzogiorno non si è adeguata alla intuizione che il legislatore nazionale aveva avuto in occasione del dibattito del 1970, ma soprattutto del 1975-76.

Queste riflessioni volevo fare ad alta voce, dando, come era doveroso, una valutazione positiva del documento, integrato, peraltro, da tutte le riflessioni che sono state svolte.

L A Z Z A R I. Molto brevemente per sottolineare la mia completa adesione al documento così come è stato steso; perchè un documento, a mio parere, va visto per il fine che si propone, e questo rappresenta la sintesi di un lungo lavoro. Naturalmente, una sintesi che tenga conto delle diverse posizioni.

Questo, naturalmente, rappresenta anche un limite. Però, il fatto che tutti noi ci sentiamo rappresentati nel documento ne sottolinea la piena validità.

Detto questo, vorrei fare solo due osservazioni marginali che si rifanno a quanto diceva il collega Mancino, i cui interventi sono sempre stimolanti, e inducono a pensare e, naturalmente, a rispondere. Il collega Mancino ha molto insistito sulla piaga dei tempi lunghi, piaga che si verifica sia a livello degli enti locali che delle Regioni e dello Stato. È vero che è una piaga, ma il collega Mancino mi insegna che vi sono problemi storici che non possono essere cambiati in poco tempo. Inoltre, io non insisterei solo sui tempi della spesa, ma anche sulla sua correttezza (sulla quale non ho mai

sentito parlare in questa sede) altrimenti ci neghiamo quella completezza e validità di giudizio a cui i colleghi della Democrazia cristiana molto si sono richiamati, anche questa sera.

Un altro aspetto molto importante sul piano della valutazione oggettiva è quello che riguarda la pianificazione di settore. Proprio perchè facciamo un discorso serio sulla programmazione dobbiamo chiederci come mai è nata la programmazione settoriale. Ebbene, è nata dopo un ripetuto fallimento di quella generale. Bisogna sempre considerare gli aspetti positivi e quelli negativi di ogni situazione. Quando le Regioni si lamentano, e a ragione, delle difficoltà che incontrano in un certo tipo di rapporto con la programmazione settoriale dello Stato, dobbiamo tener presente che la pianificazione settoriale è nata dalla necessità di operare per lo meno in qualche settore, laddove era fallita la pianificazione generale.

In Italia, è dal tempo di Vanoni che si parla di programmazione. Ci sono documenti, anche validissimi, del 1969 che sono rimasti bloccati. Sto cercando di spiegare, insomma, a me stesso e ai colleghi, che il problema della programmazione è di tale densità che non si può ridurre a questioni di procedure. Dico questo perchè (e vengo al secondo aspetto del discorso, che mi interessa moltissimo) non ho sentito parlare di correttezza della spesa, ma non ho sentito parlare neanche di poteri reali. Io sono d'accordo con quanto è scritto nel documento; ma non è una materia «asettica». Vi sono poteri reali che agiscono in un certo senso, e noi ci troviamo sistematicamente in situazioni in cui con le stesse procedure, le stesse leggi, si hanno esiti completamente diversi. Vi sono, per citare un esempio, amministrazioni regionali governate dallo stesso tipo di maggioranza che pure hanno un tipo di gestione diversa. Il che significa che il discorso sui poteri reali e sulla correttezza di certi comportamenti ci deve far riflettere.

Erano questi gli aspetti che volevo sottolineare ringraziandola, signor Presidente, per la grande arte con cui riesce a sintetizzare tutte le posizioni e a metterci tutti d'accordo, cosa positiva e necessaria per l'approfondimento degli aspetti più interessanti

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (12 febbraio 1980)

e complessi di questo difficile momento politico.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Lazzari per il suo apprezzamento, che non merito.

Penso che i rilievi che sono stati formulati siano di tale natura da consentire con poca fatica un aggiustamento del documento che tenga conto delle diverse osservazioni, e che quindi possiamo tentare di definire il documento questa sera stessa. I colleghi che lo desiderassero avranno la possibilità di fare una dichiarazione di voto, per far conoscere la posizione di un Gruppo che non abbia ancora preso parte al dibattito.

Sottoporro ora all'approvazione della Commissione alcuni emendamenti che tengono conto dei suggerimenti prospettati dai commissari.

A pagina 2, alla fine del primo periodo, dopo le parole « la sua funzione di attuazione costituzionale » inserire le parole: « Al tempo stesso rimangono inattuata o vengono contraddette significative norme degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale »; ciò raccogliendo il suggerimento del collega Rindone. In tal modo, si definisce meglio il quadro complessivo delle inadempienze.

Ancora a pagina 2, a proposito degli interventi di verifica dei piani regionali di sviluppo, proporrei due modifiche, perchè, effettivamente, nel documento pare che si attribuisca un rilievo eccessivo all'intervento parlamentare, mentre non vi è dubbio che la primaria responsabilità della verifica deve essere a livello di organi governativi e, in particolare, del CIPE. Inseriamo un ulteriore chiarimento perchè in realtà con la parola: « anche » si voleva sottolineare il carattere secondario, almeno in ordine di tempo, di quell'intervento. Possiamo quindi dire: « che vi siano interventi da parte del Governo e anche a livello parlamentare di verifica dei piani regionali di sviluppo, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 34 della legge n. 468 del 1978 circa gli eventuali contrasti di merito ». Noi dobbiamo dimenticare, e mi riferisco a quanto ha detto il senatore Calice a proposito dell'articolo 127, che nella legge n. 468 è stata inclusa una norma molto importante, che per la prima

volta consente il contrasto di merito davanti al Parlamento su decisioni regionali.

**MANCINO.** Allora sarebbe meglio dire « se del caso anche a livello parlamentare ».

**PRESIDENTE.** Mi sembra una formula che limiterebbe troppo. La parola « anche » ha già significato limitativo; « se del caso » dà all'intervento del Parlamento significato troppo marginale. Tenete conto che il regolamento prevede che se si accende un contrasto di merito questa Commissione deve intervenire.

Il riferimento all'articolo 34 rende l'intervento parlamentare non solo non accessorio ma addirittura regolamentarmente necessario.

**TRIVA.** Vorrei osservare che il periodo è retto dalla premessa: « A questo proposito è altresì stata prospettata l'esigenza, che appare da condividere... ». Non si può dire che sia stata prospettata l'esigenza che i piani siano verificati dal Governo. Se lasciamo « è stata prospettata l'esigenza », caso mai dobbiamo dire « oltre che da parte del Governo anche a livello parlamentare », ma non possiamo dire « da parte del Governo e anche a livello parlamentare ».

**PRESIDENTE.** In realtà, è stato detto che il Governo non si è mai occupato di tale questione e che se ne dovrebbe occupare.

**TRIVA.** Me se i piani regionali sono approvati con legge regionale, l'intervento del Governo è stabilito dalla Costituzione.

**PRESIDENTE.** Ma dove sta scritto che sono approvati solo con legge regionale? Possono essere approvati anche con una delibera del Consiglio. Le Regioni hanno chiesto che tutti gli organi dello Stato, sia il Governo che questa Commissione, si occupino dei piani di sviluppo.

**SPEZIA.** Signor Presidente, vorrei osservare che il contrasto non può sussistere nel momento in cui l'articolo 11 viene correttamente applicato, poichè il piano di sviluppo regionale non può che essere una par-

te del piano nazionale. Non certo un piano nazionale calato dall'alto ma stabilito con il concorso delle Regioni. Le Regioni, quindi, non possono concorrere alla formulazione di un piano nazionale e nello stesso tempo formularne uno regionale in contrasto con quello. Questo è il problema.

Quindi mi pare che proprio per ribadire il valore dell'articolo 11, sia necessario ribadire questa annotazione.

**PRESIDENTE.** Possiamo quindi dire: è stata prospettata l'esigenza non solo che il Governo effettivamente verifichi i piani regionali di sviluppo, ma che vi sia anche un intervento a livello parlamentare. Si può poi togliere il riferimento all'articolo 34, se lo si ritiene eccessivo.

**TRIVA.** L'articolo 34 scatta perchè c'è stato un atto legislativo della regione, non perchè c'è l'approvazione di un documento.

**PRESIDENTE.** Ma le leggi regionali possono essere successive al piano, cioè le leggi che lo attuano.

**SPEZIA.** Ma il piano di sviluppo è di per sé legge, perchè è trasferito nel bilancio.

**TRIVA.** Voglio dire questo: prima è stata fatta un'osservazione e cioè che i piani non sono approvati con legge. Ergo, non è attivabile l'articolo 34; se invece i piani sono attivati con legge, o i bilanci recepiscono i piani, scatta automaticamente l'articolo 34.

**PRESIDENTE.** Ma si possono fare le due cose insieme.

**MANCINO.** Va bene così, signor Presidente.

**PRESIDENTE.** Proseguiamo. Bisogna modificare le ultime tre righe del punto b) (pagina 3). Propongo questo testo: « dare alle regioni la possibilità di coordinare gli investimenti e i programmi degli enti locali anche garantendo, in vista e nell'ambito dell'auspicata riforma dell'ordinamento locale, forme di raccordo infraregionale cui possono concorrere soluzioni che generalizzano l'esperienza dei comitati d'intesa ».

Questi comitati, cioè li collochiamo in una prospettiva più modesta, nel senso che il vero raccordo infraregionale non è tanto il comitato d'intesa, quanto la soluzione istituzionale che si dà all'assetto degli enti locali, cioè il famoso ente intermedio.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Ancora a pagina 3, a proposito dei residui passivi, dobbiamo precisare che si tratta delle regioni a statuto ordinario.

A pagina 4, a proposito della settorialità del bilancio regionale, dopo le considerazioni del senatore Spezia, propongo questo nuovo testo: « Anche se, quindi, questo appesantimento amministrativo appare imputabile in buona parte alla condizione di settorialità del bilancio regionale imposta dagli organi centrali dello Stato, che, nonostante la diversa previsione della legge n. 335 del 1976 sulla contabilità regionale, non favorisce una libera disponibilità delle risorse », eccetera.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Dobbiamo correggere, sempre a pagina 4, all'inizio del punto II, la data 31 dicembre 1980 con l'altra: 31 dicembre 1981.

All'inizio di pagina 5, sempre tenendo conto delle osservazioni del senatore Spezia, dopo le parole « una parametrizzazione riequilibrante », propongo di aggiungere le parole: « in coerenza con gli obiettivi della programmazione ».

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

A pagina 6 troviamo un punto politico molto delicato sollevato dal senatore Spezia, quando ha detto che la programmazione deve andare alla Commissione del CIPE. Se si legge la parte successiva, tutto viene chiarito; in effetti noi abbiamo inteso che la programmazione, come grandi scelte, destinazione delle risorse, grandi interventi con l'articolo 119 della Costituzione (articolo 12 della legge finanziaria) vada esaminata dalla conferenza permanente presso la Presidenza del Consiglio, mentre la commissione interregionale presso il CIPE dovrebbe svolgere attività di carattere esecutivo (ripartizione dei fondi, eccetera); per chiarire meglio il concetto propongo, al quarto rigo del punto

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (12 febbraio 1980)

III, di aggiungere, dopo le parole: « grande destinazione delle risorse », le altre: « e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione, nonché alle decisioni riguardanti eccetera ».

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

**T R I V A** . Mi permetto d'insistere sul discorso della riconduzione alle procedure normali della finanza che oggi poggia sulla Cassa del Mezzogiorno e sulle aree depresse del centro-nord (pagina 5). Mi permetto di osservare che non è solo una finanza regionale, ma una finanza che investe anche la competenza degli enti locali; così come, correttamente, quando si parla dell'agenzia si dice « al servizio delle amministrazioni pubbliche sia centrali che regionali e locali »; osservo che una parte rilevante degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno investe la competenza specifica degli enti locali. Quindi aggiungerei le parole: « e locale » dopo le altre: « alle procedure normali della finanza regionale ».

**P R E S I D E N T E** . Mi era sfuggito. Sono d'accordo. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

A pagina 8, in relazione a quanto detto prima e per attenuare il significato che abbiamo inteso dare, proporrei questa nuova dizione: « Circa la Commissione parlamentare, è stato proposto dalle regioni, oltre alla già accennata azione di verifica dei piani regionali di sviluppo ed alla attività di intesa con la conferenza permanente », eccetera. Cioè si intende chiarire che si tratta della stessa cose che abbiamo detto prima.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Infine, rileggendo il testo, mi rendo conto che non abbiamo mai citato la IX disposizione transitoria. Poichè è invece molto importante un simile riferimento, propongo di aggiungere, dopo le parole: « la restante attività normativa di tutte le regioni ordinarie e speciali », le altre: « in vista dell'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione ».

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

**P R E S I D E N T E** . Occorre stabilire quale deve essere l'uso del documento, per cui chiedo alla Commissione una autorizzazione in questo senso. Intanto una cosa ovvia è che il documento, a partire da questo momento, è di pubblico dominio, verrà pubblicato e dovrà essere presentato ai due rami del Parlamento. A questo punto sorge la questione se vogliamo utilizzare la norma dell'articolo 50 del Regolamento del Senato, punto primo, che consentirebbe non soltanto di presentare il documento, ma di chiedere che esso sia discusso dall'assemblea, o quanto meno — adesso non ricordo la formula esatta — sia comunicato. Quindi, facendo questo riferimento al Regolamento, noi proponiamo di attivare una certa procedura che potrebbe anche consentire, se i capigruppo sono d'accordo, di aprire una discussione in aula su questo testo.

**M A N C I N O** . Potremmo dare mandato all'Ufficio di presidenza di accompagnare il documento personalmente ai due presidenti della Camera e del Senato, chiedendo che venga esaminata, ad avviso unanime della Commissione, l'opportunità di un dibattito assembleare.

**P R E S I D E N T E** . Facendo anche riferimento alla norma di regolamento sopra citata?

**M A N C I N O** . Certamente.

**S P E Z I A** . Ritengo che non sarebbe male, a pagina 6, richiamare il 617, o 618, non ricordo bene, sulla ristrutturazione dei Ministeri.

**P R E S I D E N T E** . Senz'altro.

**B A R S A C C H I** . Mi associo anch'io al parere favorevole sul documento.

**P R E S I D E N T E** . Non essendoci obiezioni, il documento s'intende approvato.

*I lavori terminano alle ore 23.*

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