

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

IX LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

INDAGINE CONOSCITIVA

SU

«LE REGIONI NELLA REALTÀ SOCIALE E
POLITICA DI OGGI: BILANCI E PROSPETTIVE»

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 1984

Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	. Pag. 99, 108, 109, 129 e <i>passim</i>
STORTI	. . . . . 103, 107, 108, 110
MELANDRI	. . . . . 106, 118, 128
SPATARO	. . . . . 106
BASSANINI	. . . . . 106, 108, 116
D'ONOFRIO	. . . . . 107, 125
VALENTINO	. . . . . 109
BASSETTI	. . . . . 110, 119
MOSCHINI	. . . . . 115, 124
STEFANI	. . . . . 115
MURATORE	. . . . . 118
FALCONE	. . . . . 122, 126, 128

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, per il CNEL, il presidente Storti ed il segretario generale Valentino; per la Cassa depositi e prestiti, il direttore generale Falcone; per l'Unione delle Camere di commercio, il presidente Bassetti.

La seduta inizia alle ore 15,10.

Audizione di rappresentanti del CNEL, della Banca d'Italia, della Cassa depositi e prestiti, dell'Unione delle Camere di commercio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva su: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive ». Audizione di rappresentanti del CNEL, della Banca d'Italia, della Cassa depositi e prestiti, della Unione delle Camere di commercio.

Comunico che il Governatore della Banca d'Italia, Ciampi, nell'impossibilità di partecipare direttamente alla seduta odierna, ha inviato alla Commissione, in risposta alle domande formulate nell'apposito questionario, un documento di cui tratterò una sintesi.

Il dottor Ciampi si è soffermato in particolare sui punti 4), 5), 6) e 7 a) del questionario, relativi rispettivamente a: « Rapporti tra Regioni e Stato nelle attività interessanti l'ente, l'associazione e l'organismo interpellato. Eventuali innovazioni proponibili »; « Rapporti tra Regioni ed enti o istituzioni locali in riferimento all'espletamento di funzioni o compiti attribuiti o delegati. Eventuali innovazioni suscettibili di essere introdotte per migliorare i rapporti anzidetti: sul piano istituzionale, amministrativo-burocratico, su quello della ripartizione delle funzioni e dei poteri, del riparto, del

coordinamento finanziario »; « Rapporti tra Regioni e CEE, sia in ordine alla fase di formazione delle decisioni comunitarie che a quella meramente applicativa. Proposte eventuali »; « Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente la promozione dello sviluppo economico, in riferimento a: attuazione delle leggi di programmazione di settore (sanità, edilizia pubblica, trasporti, formazione professionale, artigianato, eccetera); sostegno (finanziario, legislativo e organizzativo) offerto alle attività produttive in sede locale, al mercato del lavoro e dell'occupazione ».

Per quanto riguarda il punto 4), il dottor Ciampi, in sintesi, ha espresso quanto segue.

Le materie per le quali le Regioni a statuto speciale hanno competenze legislative e amministrative sono espressamente indicate nei rispettivi statuti adottati con leggi costituzionali; in essi trova fondamento la competenza in materia creditizia delle cinque Regioni a statuto speciale, competenza che non è invece riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario (articolo 117 della Costituzione). La concreta attribuzione dei poteri è successivamente delimitata e coordinata dalle cosiddette norme di attuazione.

Per quanto concerne le norme attinenti allo specifico settore delle strutture creditizie (costituzione di nuovi enti creditizi a carattere regionale e articolazione territoriale di quelli già esistenti) il dottor Ciampi osserva preliminarmente che le competenze in materia non sono state assegnate a tutte le Regioni a statuto speciale in egual misura. Tale circostanza e, in alcuni casi, il concreto esercizio delle potestà amministrative hanno determinato una crescita delle strutture creditizie locali non in linea con l'evoluzione intervenuta nell'economia delle singole Regioni.

Il documento affronta successivamente l'argomento concernente i profili della legislazione delle singole Regioni a statuto speciale, per quanto riguarda le materie creditizie.

In esso si afferma che, in particolare per la Sicilia, da un'indagine condotta sulle caratteristiche di produttività e di concorrenza degli sportelli bancari operanti nelle aree di mercato in cui è suddiviso il territorio dell'isola, è emerso che gran parte delle aree medesime, alla fine del 1979, era caratterizzata da un eccesso di dipendenze bancarie.

I risultati indicano che in Sicilia ha avuto luogo un aumento dall'8,4 al 9,1 per cento della quota degli sportelli sul totale nazionale mentre la quota della popolazione residente e quella del prodotto lordo sono rimaste invariate. Tali andamenti si discostano da quelli medi nazionali.

Al fine di evitare una ulteriore crescita delle strutture bancarie nell'isola non aderente alla evoluzione dell'attività economica, sono state formulate dal Governatore della Banca d'Italia, in occasione della audizione presso la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia in data 25 ottobre 1983, proposte per un sistema normativo innovato, in grado di rispondere meglio alle esigenze di un più efficace coordinamento degli interventi delle autorità centrali e regionali in tema di costituzione di nuove aziende bancarie e di articolazione territoriale del sistema creditizio in Sicilia.

In particolare, è stato, tra l'altro, auspicato: il superamento dei limiti imposti dall'attuale formulazione dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1133 del 1952 e la possibilità di attivare il parere del Comitato; l'introduzione, mediante una previsione esplicita, della possibilità per il Ministro del tesoro di emanare in via autonoma, secondo lo schema dell'articolo 14 della legge bancaria, il parere di competenza del CICR.

Per quanto riguarda il punto 5), si osserva che, avendo la Banca d'Italia una struttura complessa a livello territoriale, la sua organizzazione è articolata essenzialmente su uno schema per provincia — anche per l'espletamento delle funzioni di tesoreria — ma prevede un'aggregazione regionale per taluni aspetti delle sue competenze istituzionali.

Per quanto concerne in particolare l'analisi economica, la raccolta sistematica di informazione e l'esame delle condizioni del sistema economico nelle diverse aree in cui è ripartito il territorio nazionale è stata realizzata dalla Banca d'Italia fin dal passato. L'esigenza di assicurare una gestione centrale della politica monetaria ha richiesto e richiede la massima attenzione all'articolazione regionale dei flussi creditizi e alla attività degli intermediari sui quali viene esercitata la vigilanza; si ritiene importante altresì guardare alle variabili dell'economia reale — di cui le grandezze finanziarie costituiscono la contropartita — nonché alle interrelazioni tra lo sviluppo economico delle diverse ripartizioni territoriali e all'attività delle istituzioni finanziarie.

Questa attività di documentazione e di analisi è stata orientata, dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, verso un livello di aggregazione corrispondente alle nuove circoscrizioni. Agli inizi degli anni '70 è stato messo a punto in particolare uno schema annuale di analisi della situazione economica delle Regioni nei suoi aspetti reali e creditizi; ad esso si conformano le indagini annuali, che prendono la forma di un documento di carattere interno. Una breve sintesi dei fatti significativi emersi nell'indagine viene fatta circolare tra gli interlocutori locali delle filiali della Banca d'Italia.

L'importanza crescente che l'Istituto annette all'analisi delle economie regionali ha sollecitato, più di recente, l'istituzione di strutture esplicitamente destinate allo scopo. I Nuclei regionali per la ricerca economica — già entrati in attività in sei capoluoghi di Regione, secondo un programma di graduale realizzazione dell'iniziativa — hanno infatti l'obiettivo di rendere sistematico lo studio dei subsistemi regionali. L'attività dei Nuclei implica un'attenzione costante alla evoluzione della congiuntura nella sua articolazione territoriale e prevede ricerche di più ampio respiro sull'evoluzione della struttura, finanziaria e reale, delle economie re-

gionali. A quest'ultimo riguardo, oggetto privilegiato di analisi è il sistema regionale delle imprese manifatturiere, che costituisce il nucleo centrale della « base di esportazioni » (verso il resto del Paese e all'estero), la cui evoluzione determina — in economie aperte, quali quelle delle Regioni — la dinamica dello sviluppo.

L'interesse per una valutazione tempestiva della congiuntura regionale e la constatazione delle lacune conoscitive che ostacolano l'analisi ha sollecitato la Banca d'Italia a promuovere, in accordo con l'ISCO, la regionalizzazione dell'inchiesta mensile che questo Istituto svolge presso le imprese industriali. Saranno così disponibili, per l'utilizzo da parte dei Nuclei regionali della Banca d'Italia e in prospettiva degli altri enti che vorranno partecipare al progetto, numerosi indicatori (tendenze degli ordini, livello delle giacenze, andamento della produzione, grado di utilizzo della capacità produttiva) che presenteranno un quadro, articolato per Regioni, della dinamica congiunturale.

La Banca d'Italia inoltre raccoglie e pubblica, nel Bollettino Statistico del Servizio Studi, una serie di statistiche a carattere territoriale dei principali aggregati creditizi. In particolare sono presentate le informazioni relative agli impieghi degli intermediari finanziari, che consentono di valutare le scelte allocative non soltanto sotto il profilo settoriale ma anche sotto quello geografico. Una elevata disaggregazione esiste anche per i depositi detenuti dagli operatori dei diversi settori presso il sistema delle aziende di credito. Iniziative sono allo studio per ampliare, nella massima misura possibile, la disponibilità di informazioni statistiche finanziarie a livello territoriale, per le quali si registra una domanda crescente da parte degli istituti di ricerca. Si ritiene, infatti, che una più ampia disponibilità di informazioni tempestive sulle grandezze monetarie e finanziarie sia indispensabile per affrontare i temi centrali dell'analisi finanziaria regionale: le mo-

dalità di finanziamento dell'economia regionale e la ricostruzione dei conti finanziari regionali, la strategia degli intermediari creditizi della Regione e le ripercussioni della politica monetaria nelle diverse aree.

Passo ora a sintetizzare quanto rilevato dal dottor Ciampi in merito al punto 6) del questionario.

Il processo decisionale a livello comunitario prescinde dall'intervento di enti giuridici che non si identificano con gli Stati membri o che non abbiano connotazione nazionale. La normativa comunitaria è frutto del negoziato e dell'accordo degli Stati membri fra loro e degli Stati membri con l'ente giuridico Comunità; le norme comunitarie sono approvate da specifici organismi comunitari (Commissione e Consiglio). Quindi a livello di formazione della normativa l'intervento delle Regioni in quanto tali è del tutto escluso.

Diverso è invece ciò che si verifica per quanto riguarda la fase di applicazione delle decisioni comunitarie, o più esattamente la fase operativa delle politiche comunitarie. La Costituzione italiana e la legge istitutiva delle Regioni hanno precisato la competenza dell'ente Regione per determinati settori della vita nazionale, per alcuni dei quali sono operanti specifiche politiche comunitarie. Dal punto di vista pratico di maggiore interesse per le Regioni sono la politica sociale, la politica regionale e la politica degli interventi strutturali in agricoltura. Queste politiche si concretizzano attraverso l'azione dei cosiddetti « fondi strutturali » della Comunità, che sono il Fondo Sociale, il Fondo Regionale, il FEOGA-Orientamento. I progetti di investimento per i quali si chiede il contributo di questi Fondi sono raccolti, valutati e in alcuni casi anche elaborati dall'ente Regione il quale è beneficiario dei contributi comunitari, che poi provvederà a smistare agli utilizzatori finali (gli operatori privati) o a utilizzare in proprio (per i progetti elaborati e gestiti direttamente dalle Regioni). Tuttavia, il colle-

gamento fra Regioni e Comunità non è mai diretto, nè per quanto riguarda la presentazione dei progetti nè per la ricezione dei contributi. In pratica i progetti del Fondo regionale sono istruiti dalla Cassa per il Mezzogiorno e inoltrati al Ministero per il Mezzogiorno; lo stesso avviene per i progetti del Fondo sociale, che transitano dal Ministero del lavoro e per quelli del FEOGA-Orientamento, per i quali l'organo competente è il Ministero dell'agricoltura; il canale finale di collegamento con la Comunità europea è il Ministero degli affari esteri. Ugualmente, per quanto riguarda l'utilizzazione dei contributi comunitari, questa ha luogo mediante trasferimento dei fondi collocati in un conto a nome della Comunità presso la Tesoreria centrale del Ministero del tesoro. In definitiva, quindi, non esiste un rapporto diretto Regione-Comunità, ma unicamente un rapporto Governo (o amministrazione centrale)-Comunità. Sebbene ciò esuli dalle competenze di questo Istituto, il giudizio sulla congruenza e legittimità di tale sistema sembra debba essere positivo, poichè l'accentramento dei complessi rapporti fra il nostro Paese e la Comunità dovrebbe consentire una migliore conoscenza e valutazione dei problemi sottostanti. È sempre possibile comunque migliorare la funzionalità di questo schema; che esistano ancora margini di inefficienza nell'*iter* procedurale, dall'approvazione dei progetti al controllo della loro realizzazione, è dimostrato dal fatto che tuttora l'Italia non riesce ad utilizzare al meglio (cioè completamente ed in tempi ragionevolmente brevi) le risorse comunitarie che le sono assegnate. Ad esempio, alla fine del 1982 l'Italia aveva utilizzato il 54,2 per cento dei fondi stanziati a suo favore dal Fondo sociale dal momento della sua istituzione; la percentuale di utilizzazione effettiva delle risorse del FEOGA-Orientamento (per le sole azioni dirette) era pari al 32,3 per cento, mentre per il Fondo Regionale si arrivava (dato di fine 1981) al 42,4 per cento.

In merito al punto 7 a), il pensiero del dottor Ciampi si può così riassumere.

Per i settori in cui maggiormente si riscontra l'intervento regionale (artigianato ed agricoltura) le problematiche emerse risultano:

l'opportunità, per l'artigiano, di un coordinamento, a livello legislativo, mediante la definizione di un organico quadro di riferimento in materia di rapporti tra ente regionale e poteri centrali, in sostituzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1980, dichiarato, come ricordato, incostituzionale;

i ritardi — secondo quanto più volte rappresentato dalle Associazioni bancarie di categoria — nell'erogazione dei contributi da parte delle Regioni agli istituti, in specie nel settore del credito agrario; tali ritardi determinano una penalizzazione a carico degli intermediari chiamati ad accollarsi oneri impropri dovuti sostanzialmente alla lentezza dell'intervento regionale;

un uso più appropriato della potestà di intervento degli organismi regionali in materia di tassi; si è infatti riscontrato che in alcuni casi le Regioni hanno assunto iniziative tendenti a stabilire livelli di tasso inferiori a quelli sanciti dalla legislazione statale o a non applicare il tasso di riferimento. La materia è stata oggetto di intervento anche da parte della Banca d'Italia che — su richiesta delle competenti Amministrazioni dello Stato — si è pronunciata contro una simile prassi, il cui diffondersi avrebbe determinato una diversificazione, a seconda delle Regioni di appartenenza, degli oneri posti a carico di coloro che usufruiscono dei fondi, anche al di sotto dei limiti minimi e massimi fissati per tutto il territorio nazionale;

i difformi criteri adottati dalle Regioni nei casi in cui il contributo in conto interesse viene attualizzato e liquidato in un'unica soluzione; sarebbe pertanto auspicabile — conclude il documento — che il tasso di attuazione non si discosti da quello stabilito, nei vari comparti, a livello statale.

Sono nostri ospiti graditissimi — e sin da ora li ringrazio per aver accolto l'invito che abbiamo loro rivolto — i rappresentanti di importantissimi enti ed organismi.

Secondo le procedure che abbiamo seguito fin qui, possiamo subito dare inizio alle audizioni previste, non occorrendo introduzioni particolari perchè i nostri ospiti conoscono benissimo la materia che dobbiamo trattare.

Il professor Falcone, direttore generale della Cassa depositi e prestiti, insieme all'onorevole Bassetti, presidente dell'Unione delle Camere di commercio, hanno inviato, a nome delle loro organizzazioni, interessantissime relazioni, che sono state messe a disposizione dei colleghi Commissari.

Vorrei solo ricordare in via preliminare che la nostra indagine è rivolta a puntualizzare fondamentalmente — anche se non esclusivamente — i rapporti tra Regioni e società, e quindi, in modo particolare, il rapporto, la funzione, i compiti, i risultati, le possibilità di azione delle Regioni soprattutto nel campo economico-sociale, non perchè noi sottovalutiamo gli aspetti istituzionali, che sono oggetto permanente delle nostre ricerche e delle nostre discussioni, ma perchè ci è parso che in un momento oggettivamente critico per l'ordinamento regionale, rivitalizzare il ruolo delle Regioni fosse l'angolo visuale, il taglio più convincente. La nostra indagine si prefigge lo scopo di dimostrare che, come per le Regioni esistono uno spazio, un ruolo, e, naturalmente, i risultati conseguiti, nello stesso modo possono essere riscontrati limiti e difficoltà operative, e vuole studiare come questi ultimi possano essere superati rispetto ai grandi problemi della società.

Abbiamo sin qui ascoltato i rappresentanti delle Regioni, ovvero Presidenti di Giunte, Presidenti di Consigli regionali e i rappresentanti delle autonomie locali (comuni, province, comunità montane). La nostra indagine inoltre si articola anche attraverso sopralluoghi nelle Regioni stesse e attraverso le

risposte al questionario che abbiamo diramato in tutt'Italia agli enti particolarmente interessati alla tematica affrontata dalla Commissione.

La conclusione dovrebbe avvenire entro l'anno, con una relazione della Commissione, nella quale si trarrà un bilancio dell'indagine svolta. L'esame dei documenti di risposta al questionario sarà condotta avvalendosi della collaborazione di illustri ricercatori e studiosi (alcuni provenienti dall'Istituto di studi sulle Regioni del CNR): ad essi — sotto la guida del segretario della Commissione dottor Vicenzi — sarà affidato il compito di sottoporre ad attenta analisi le numerose risposte che perverranno. Successivamente avrà luogo un Convegno pubblico, al quale parteciperanno le più alte cariche dello Stato e tutti coloro che riterranno di voler portare il loro contributo. Il Convegno si svolgerà entro la seconda quindicina di gennaio, in tempo utile per offrire al Parlamento e alla società valutazioni che possano essere tenute presenti per la successiva consultazione elettorale per il rinnovo dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario. La relazione introduttiva al Convegno, formulata sulla base delle conclusioni alle quali perverrà la nostra Commissione, sarà svolta dal professor Paladin.

Premesso questo, iniziamo la seduta odierna dando la parola al presidente Storti, che ci riferirà l'opinione del CNEL sulle materie che riguardano la nostra indagine.

STORTI. Signor Presidente, abbiamo apprezzato molto l'invito che ci è stato rivolto e l'iniziativa di interessarsi alle Regioni, soprattutto sotto il profilo della realtà sociale e politica in cui esse si trovano ad operare. Questo interesse e questo gradimento mi impongono di svolgere tre brevi premesse, per spiegare l'atteggiamento e il modo di pronunciarsi del CNEL nei confronti delle questioni che ci sono state sottoposte.

Chiedo scusa se dovrò innanzitutto ricordare la composizione del CNEL.

Esso ha una formazione quadripartita: è infatti composto, a norma dell'articolo 99 della Costituzione, « di rappresentanti delle categorie produttive » (e in questa espressione generale, la legge istitutiva n. 33 del 1957, ricomprende imprenditori di ogni settore produttivo di beni e di servizi, prestatori d'opera, categorie o forze produttive cosiddette autonome — dagli artigiani ai coltivatori diretti, alle cooperative, ai professionisti, eccetera —) e « di esperti » in genere in materie economiche e sociali, alcuni dei quali sono cattedratici ed altri, senza essere tali, sono ugualmente edotti in queste materie.

Ho svolto questa premessa per sottolineare il fatto che il CNEL nell'attività, diciamo così, normale e anche secondo il suo regolamento, salva qualche rara eccezione, non si pronuncia mai all'unanimità e credo che questo sia abbastanza comprensibile. Noi per regolamento abbiamo l'obbligo (quando per esempio ci viene chiesto un parere dall'Esecutivo o dal Parlamento), non solo di far conoscere il parere, le osservazioni e le proposte della maggioranza, ma di rendere conto qualitativamente anche delle posizioni dissenzienti, il che, occupandoci di materia economica e sociale e avendo tra di noi rappresentanti degli imprenditori, dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi, è abbastanza frequente.

Nell'ambito di questa indagine conoscitiva verranno poi consultate separatamente le organizzazioni imprenditoriali e quelle dei lavoratori. Alla luce di quanto ho appena detto, è evidente che tra il parere del CNEL — in un tentativo, se non di sintesi, di aggregazione — e i pareri di queste organizzazioni si potranno registrare dissensi su singole materie e persino nei confronti dell'apprezzamento o meno dell'attività delle Regioni.

Vengo ora alla seconda premessa.

La legge n. 53 del 1957, interpretando — a mio avviso — in modo vasto e interessante l'articolo 99 della Costituzione, ha stabilito che noi siamo organo di consulenza

anche delle Regioni. Per la verità questo lo ha stabilito una legge precedente alla reale costituzione delle Regioni e devo dire che, salvo un caso eccezionale, lo « strumento » della consulenza di un organismo nazionale non è mai stato usato da queste ultime. Questo sarà un argomento, spero, di dibattito in Parlamento, quando e se verrà affrontato il problema, che indubbiamente esiste, della riforma del CNEL. Ricordo che due opposti disegni di legge d'iniziativa governativa sono stati presentati in questa e nella passata legislatura.

Noi oltre che esserci pronunciati su specifiche materie che in qualche modo coinvolgono l'attività delle Regioni, anche per capire qual'era il nostro ruolo di consulenti, abbiamo promosso un convegno coi rappresentanti di tutte le Regioni. Abbiamo avuto una partecipazione notevole e abbiamo rilevato una certa difficoltà, da parte delle Regioni, a utilizzare questo istituto nazionale come organo di consulenza: abbiamo altresì riscontrato una notevole tendenza in molte Regioni a creare, a loro livello, organismi rappresentativi delle forze produttive più o meno analoghi a quello che la Costituzione e la legge hanno fatto a livello nazionale; credo che qualcuno abbia di fatto e non formalmente creato organismi triangolari o quadrangolari per avere la possibilità di sentire il parere delle organizzazioni rappresentative degli interessi economici e sociali a livello locale.

Terza premessa: naturalmente il CNEL, in modo particolare per quanto riguarda il suo rapporto con l'autonomia delle Regioni e con la loro attività legislativa, è estremamente interessato a un chiarimento che senz'altro può venire da quella riforma del CNEL, oggetto del disegno di legge presentato da questo Governo attualmente all'ordine del giorno della prima Commissione del Senato, che trova qualche difficoltà, per lo meno nei tempi, in una non chiara definizione dei rapporti su questo punto preciso fra la Commissione bicamerale dei 41 e il

progetto di riforma del CNEL, circa la opportunità o meno di affrontare questo disegno di legge e approvarlo.

Queste sono le premesse che stanno anche a giustificazione del fatto che non abbiamo ritenuto di rispondere dettagliatamente al questionario, ma ci sembra opportuno fare presenti alcune peculiarità del CNEL sul momento in cui si riterrà di dare risposte precise al questionario. Un'altra osservazione è che io, senza leggere pedissequamente, vorrei farvi un elenco incompleto di tutte le occasioni di intervento del CNEL nella materia che ci interessa. Vorrei innanzitutto ricordarvi che questo organismo può esprimere pareri, presentare osservazioni e proposte di propria iniziativa su materie affrontate o no dal legislatore; compiere studi e indagini, e, infine, importantissimo, ha l'iniziativa legislativa che è stata usata con molta parsimonia (recentemente si è ricorso a tale iniziativa per affrontare due tematiche, una delle quali indubbiamente di grosso interesse o forse di competenza delle Regioni: credito agrario e orientamento professionale). Effetto sicuro di queste due iniziative legislative è il fatto che contemporaneamente o successivamente sono state presentate d'iniziativa parlamentare una quantità notevole di proposte di legge sul credito agrario, sulla formazione professionale, e sull'orientamento scolastico. Le altre occasioni in cui abbiamo avuto modo di esercitare tale iniziativa sono le seguenti:

1) osservazioni e proposte su Stato e Regioni in materia di politica agricola. Abbiamo svolto un'attività piuttosto intensa, passiva e attiva, e con pareri su provvedimenti di politica agricola, e soprattutto di nostra iniziativa (politica agro-alimentare, eccetera); è ovvio il coinvolgimento che nelle nostre pronunce si ha sull'attività della Regione;

2) parere sul disegno di legge concernente l'istituzione del servizio sanitario nazionale, per aggiornarci a livello internazionale;

3) disegno di legge d'iniziativa del CNEL sull'orientamento scolastico e professionale;

4) parere sui disegni di legge n. 439 e n. 911 concernenti la difesa del suolo;

5) rapporto del CNEL sul Mezzogiorno;

6) rapporti tra l'Europa e le cosiddette (chiedo scusa di questo termine) politiche regionali della CEE;

7) osservazioni e proposte su agricoltura ed energia, soprattutto nel tentativo di valutare le possibilità per l'agricoltura di fonti alternative o comunque il nuovo rapporto tra la moderna agricoltura e le fonti di energia;

8) rapporto sul commercio internazionale dei prodotti agro-alimentari;

9) studio sui trasporti pubblici nelle leggi regionali.

È un elenco assolutamente incompleto; ci riserviamo quindi di produrne uno più completo in modo che la Commissione abbia la possibilità di vedere quali sono stati, per ognuna di queste materie, i giudizi, i commenti, le critiche, le valutazioni che il CNEL ha fatto per problemi connessi con l'attività delle Regioni. Una delle più recenti iniziative, che non è neanche riportata nell'elenco suddetto, riguarda un grosso convegno la cui elaborazione è stata affidata all'ASSCO, e che tratta il tema del costo dei servizi nell'industria, e cioè il costo della sicurezza sociale, il costo dei trasporti e quello di determinate infrastrutture: in ognuno di questi aspetti veniva coinvolto anche criticamente, il ruolo e l'attività delle Regioni.

Penso con ciò, in questa sede, di poter esaurire l'esposizione. Se la Commissione è d'accordo possiamo assumerci l'impegno di fornirvi un elenco assolutamente completo, a partire dall'epoca in cui sono state istituite le Regioni, delle pronunce (uso questo termine per comprendere tutto) del CNEL nelle quali sono trattate materie che inte-

ressano la competenza o l'attività delle Regioni, e siamo disponibili a mandarvi le pronunce, i contenuti, le relazioni, le conclusioni e le votazioni per approfondire, su ognuna di queste materie, le nostre valutazioni sul ruolo della Regione, e soprattutto le posizioni delle parti che compongono il CNEL, valutazioni che, come ho detto prima, possono essere talvolta unanimi, talvolta aggregate, talvolta estremamente diversificate.

Infine, con la premessa che ho fatto, la risposta ai quesiti che ci sono stati posti sarà data dal Presidente in base alle sue idee personali non in base alle attività ed alle pronunce del CNEL, rispettando pienamente il principio democratico.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente l'onorevole Storti per le indicazioni forniteci. Invito i componenti della Commissione a porre le loro domande, al fine di rendere il contributo del Presidente del CNEL maggiormente rispondente alle nostre esigenze.

MELANDRI, senatore. Non credo sia il caso di fare osservazioni di fronte a questa interessante esposizione sulle attività — per la verità da me poco conosciute — svolte dal CNEL.

La nostra indagine può essere viziata dal discorso del semplice accertamento delle competenze reciproche, delle posizioni che assumono i diversi organismi nei rapporti con gli altri, o addirittura trasformarsi in una semplice inchiesta sul funzionamento delle Regioni. È per questo che rivolgo l'invito affinché vengano trattati gli aspetti propositivi nelle risposte ai quesiti. La formulazione di proposte renderà così valido e produttivo il lavoro della Commissione stessa.

SPATARO, deputato. Fermo restando il discorso sulla riforma del CNEL, che si trova al Senato, il presidente Storti ha accennato, molto opportunamente, al rapporto tra

il CNEL e le Regioni. Quello che volevo conoscere è in quali termini pensa che questo rapporto in futuro si possa estrinsecare, visto che l'esigenza di un rapporto di carattere generale è avvertita da più parti e che in alcune Regioni affiora la necessità di un organismo a livello regionale con caratteristiche simili a quelle del CNEL.

BASSANINI, deputato. Vorrei chiedere al presidente Storti se il CNEL ha in progetto qualche ricerca sullo stato della programmazione in Italia. Non vorrei essere frainteso. È inutile dire, in questa sede, che tutti abbiamo dovuto rivedere, sulla base dell'esperienza, alcune concezioni un po' mitologiche della programmazione, per scendere più sul concreto e parlare di programmazione finanziaria, di programmazione settoriale, per valutarne l'effettiva rilevanza ed incidenza.

L'impressione che molti di noi hanno, e che dovrebbero verificare, è se tra le cause delle difficoltà di funzionamento dell'esperienza regionale non ci sia la sostanziale disapprovazione del famoso articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che, sia pure come norma puramente programmatica — ma proprio per questo suscettibile di molte applicazioni —, delineava una forma di concertazione, di programmazione articolata e democratica che avrebbe dovuto coinvolgere i diversi livelli di governo.

Mi interessa particolarmente sapere se un organismo come il CNEL, che rappresenta un esperimento interessante — ancorché non abbia, a mio avviso, espresso tutte le sue potenzialità — quale momento tra i vari protagonisti delle vicende economiche e sociali, abbia avviato ricerche e riflessioni di questo genere e, se lo ha fatto, con quale impostazione e con quali contenuti.

D'ONOFRIO, senatore. Tra gli obiettivi di questa indagine vi è quello di valutare il grado di emersione di un certo ruolo

delle Regioni che, non facendo perno sulle competenze costituzionalmente previste, ha permesso loro di sviluppare la posizione di punto di riferimento politico generale anche in materia di politica del lavoro e di politica economica in quanto tale.

Vi è un settore che le intreccia: quello della formazione professionale, che rappresenta motivo di grande incertezza costituzionale, in vista della definizione di alcune leggi fondamentali (dalla riforma della scuola media superiore a quella dell'università, alla formazione professionale in senso più ampio di quanto non siano quelle artigiana e professionale previste dalla Costituzione).

Dal punto di vista del CNEL, un ruolo politico delle Regioni in queste materie di confine viene considerato positivo, da sostenere, da incoraggiare con forme di coinvolgimento in attività statali, ovvero sono preferibili forme di « regionalizzazione » delle attività finora svolte dallo Stato? In altri termini, nella politica del lavoro, considerando le necessità del mercato nazionale ed internazionale, qual'è il risultato, a parere del CNEL, conseguito dalle Regioni e quale potrebbe essere il loro ruolo futuro?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Storti per rispondere ai nuovi quesiti formulati dai colleghi commissari.

STORTI. Alcuni dei quesiti che sono stati posti — come quest'ultimo del senatore D'Onofrio — sono proprio quelli che attendevo perchè chiariscono i termini della risposta.

Ho cercato di esprimere la nostra pregiudiziale. Per quanto concerne pronunce specifiche su qualunque attività di una Regione, in base all'articolo 13 della legge n. 33 del 1957 che qualifica il CNEL come organo di consulenza anche delle Regioni, vorrei far presente che non ci siamo mai espressi in mancanza di una specifica richiesta in tal senso.

Quindi, non abbiamo mai esplicitamente emesso pareri sulla Regione, anche se ne abbiamo espressi, e moltissimi, ogni volta che abbiamo affrontato con osservazioni, proposte o iniziative autonome, una materia formalmente esclusiva della Regione o comunque riguardante quest'ultima. E devo dire con molta serenità, anche se sono un sincero regionalista, come credo gran parte dei membri del CNEL, che sono stati più numerosi i giudizi critici (nel senso non politico del termine) su una certa incapacità della Regione di rispondere al suo ruolo, anche per difficoltà direttive, e ciò in modo particolare nel campo del mercato del lavoro.

La nostra proposta di legge sull'orientamento scolastico e professionale deriva dalla convinzione, abbastanza unanime all'interno del CNEL, che la formazione scolastica professionale di dieci o quindici anni fa cominciasse ad avere scarso senso di fronte alle nuove professionalità, al rapporto scuola-formazione e a quello formazione-azienda.

Credo che questo sia un discorso ancora oggi all'ordine del giorno, per cui l'orientamento professionale deve essere completamente rivisto in base alle nuove esigenze e alle nuove problematiche.

Su questa materia la nostra opinione è che le Regioni in genere non hanno dato una risposta che tenga conto non solo del mercato del lavoro locale, ma anche del mercato del lavoro nazionale, considerando che i problemi che abbiamo di fronte vanno dai milioni di disoccupati alle nuove professionalità e all'apporto delle nuove tecnologie nell'attività produttiva. Termini come *computer* o informatica sono usati sempre più spesso. Praticamente oggi comincia a diventare un problema formare un tornitore e forse anche un operatore di macchina elettronica. Probabilmente è un problema di cultura; bisogna prima vedere se siamo capaci di far acquisire un pò di *soft-ware*, per così dire, di creare quindi una cultura della nuova informatica, delle nuove tecnologie.

Ma vorrei scusarmi per essermi forse troppo dilungato su questo argomento.

Il rapporto del CNEL con le Regioni è molto condizionato da due aspetti. Così come è, l'articolo 13 della legge n. 33 del 1957, devo dire con molta onestà che non serve assolutamente a nulla; tanto è vero che le Regioni non ci hanno mai chiesto un parere, probabilmente preoccupate del fatto che si sarebbe trattato del parere di un organismo comunque nazionale, considerando anche i membri che compongono il CNEL. Quindi, forse è per questa motivazione precisa che non vengono richiesti pareri.

Ma noi, di fatto, ci siamo pronunciati molte volte. Basta che esprimessimo un parere sulla legge di riforma sanitaria, o in materia di politica agricola o di mercato del lavoro che indirettamente ci dovevamo pronunciare nei confronti dell'attività e del ruolo delle Regioni.

All'onorevole Bassanini ricordo che, in primo luogo, la legislazione tuttora vigente stabilisce che il parere sulla programmazione è l'unico obbligatorio per il CNEL. Si ricorderà che la legge che istituì il Ministero del bilancio e della programmazione economica conteneva una norma che, in merito appunto alla programmazione, stabiliva che, prima di presentare qualsiasi piano, doveva essere sentito obbligatoriamente il parere del CNEL. L'ultima volta ciò è avvenuto per il piano La Malfa, il quale è stato sottoposto, proprio sulla base di questa norma, al parere del CNEL, che è stato unanime; tuttavia, non si sa più dove siano esattamente sia il parere che il piano.

BASSANINI, *deputato*. Ciò che vorrei sapere è se non avete pensato ad avviare una riflessione sullo stato e gli strumenti della programmazione in Italia. I piani generali, compresi i piani a medio termine, sembrano non rispondere più alle esigenze di una reale programmazione della economia e della finanza italiana.

STORTI. Rispondo subito: leggendo attentamente la legge, non ci sembra di esse-

re specificatamente competenti a pronunciarsi su questioni di organizzazione generale della nostra economia e della nostra società (anche se molte volte lo abbiamo fatto). Abbiamo però presentato un progetto di piano agro-alimentare, con tutto quello che può comprendere un piano; lo abbiamo fatto di nostra iniziativa e lo abbiamo trasmesso al Parlamento e al Governo. Inoltre, abbiamo intenzione di presentare — sempre di nostra iniziativa poichè non ci viene richiesto — un progetto di politica del mercato del lavoro, comprendente formazione, osservatori, agenzie, eccetera.

Ciò che invece non abbiamo fatto, se non indirettamente, è discutere sullo stadio e sull'opportunità di programmi, progetti o piani in Italia. Lo abbiamo fatto — ripeto — solo indirettamente, affrontando, ad esempio, la questione dei piani di settore che oggi non sono coordinati tra loro, e, al riguardo, vi sono documenti in cui ci pronunciamo abbastanza chiaramente contro piani specifici di settore. Pensiamo più a una programmazione per fattori che ad una programmazione per settori.

Credo di averlo già detto al senatore D'Onofrio; vorrei comunque ripetere che, soprattutto in questi ultimi tempi, agiamo molto più di nostra iniziativa che non su richiesta, probabilmente perchè siamo in attesa di una riforma.

PRESIDENTE. Vi chiediamo ora formalmente, a nome del Parlamento, il parere sugli argomenti che abbiamo indicato nel questionario; comunque, se volete, potete esprimere liberamente le vostre considerazioni su tutti gli altri temi che, a vostro giudizio, possono interessare la nostra indagine.

STORTI. Voglio solamente dire, signor Presidente, che noi risponderemo al questionario liberamente come siamo in grado di fare; tuttavia ritengo che potremo rispon-

dere meglio ad alcuni quesiti che sono stati posti in questa sede da parte di taluni componenti della Commissione.

PRESIDENTE. Chiede di parlare il dottor Valentino, segretario generale del CNEL. Ne ha facoltà.

VALENTINO. Signor Presidente, onorevoli senatori, volevo aggiungere un elemento tecnico e fare direttamente una precisazione a quanto detto dall'onorevole Bassanini, in quanto ciò si ricollega al progetto di riforma presentato dall'attuale Governo e che è all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato. Nel progetto di riforma è previsto, tra le varie attribuzioni del CNEL, un parere obbligatorio e preventivo sulla relazione previsionale e programmatica che, sempre secondo il progetto, dovrebbe essere presentata al CNEL prima di essere portata in Parlamento. Ritengo che in sostanza l'intenzione del legislatore, se naturalmente si concretizzerà nell'approvazione della riforma e di questa attribuzione, sia quella di voler attribuire alle forze produttive e sindacali presenti nel CNEL una previa valutazione economico-sociale della relazione previsionale e programmatica, che rappresenta uno degli strumenti di programmazione. Volevo fare questa precisazione soprattutto dal punto di vista della dinamica dei rapporti tra Governo, Parlamento e CNEL.

Per quanto riguarda la procedimentalizzazione, dal nostro punto di vista, vorrei sottolineare alla Commissione che l'organizzazione del CNEL è strutturata, oltre che nell'Assemblea, in cinque Commissioni permanenti, due « orizzontali » (una di politica economica e finanziaria, l'altra del lavoro e della previdenza) e tre « verticali » (per l'agricoltura e l'alimentazione; per l'industria, il commercio e l'artigianato; per i trasporti, i servizi e l'ambiente). È su questa vasta gamma di aggregazioni interne che di volta in volta si può pilotare una eventuale e particolare esigenza di dibattito.

Infine vorrei far presente alla Commissione che tra i tanti argomenti che abbiamo affrontato, uno di quelli sul quale più particolarmente abbiamo riflettuto, in sede CNEL, è il tema della riforma sanitaria. Recentemente una delegazione del CNEL ha partecipato ad una udienza conoscitiva della Commissione sanità e igiene del Senato per un rapporto sul funzionamento di tutto il servizio sanitario e in particolare sull'andamento e sulla struttura delle USL. Queste sono tutte esperienze e disponibilità delle quali la Commissione può fare tesoro.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Storti e il dottor Valentino per i preziosi chiarimenti che ci hanno fornito su tematiche conosciute a fondo dalla Commissione, con riferimento particolare alle attività che in questo momento sta svolgendo il CNEL e a quelle che intende svolgere. Saremmo molto grati, come ho già detto, al CNEL se, nei modi che ritiene più opportuni (non possiamo noi indicarne le procedure), ci fornisce risposte alle specifiche domande che gli abbiamo posto con il nostro questionario. Comunque il CNEL potrebbe anche affrontare altre materie che ritiene di dover sottoporre all'attenzione di questa Commissione, in tempi possibilmente rapidi, anche perchè l'opinione espressa verrà messa a disposizione oltre che dei componenti della Commissione e del Parlamento, attraverso i resoconti sommari e stenografici, anche delle Regioni, che potranno così prendere atto di pareri, osservazioni e consigli utili per lo sviluppo della loro attività.

STORTI. La ringrazio signor Presidente. Voglio precisare che forniremo entro il 10 agosto una risposta al questionario e a tutti i quesiti che sono stati posti in questa sede, allegando le documentazioni necessarie.

PRESIDENTE. Riprenderemo i contatti con i rappresentanti del CNEL, se la Commissione riterrà opportuno avere un altro incontro.

Do ora la parola al presidente dell'Unione delle Camere di commercio Bassetti, non senza averlo prima ringraziato per l'invio alla Commissione di una relazione di grande interesse, che è stata subito messa a disposizione dei Commissari.

Il suo parere è per noi doppiamente importante: come Presidente dell'Unione delle Camere di commercio e come socio fondatore del movimento regionalista.

BASSETTI. Cercherò soprattutto di parlare delle Regioni, in quanto credo che questo sia il problema che interessa maggiormente i membri della Commissione, anche se sarò ben lieto di fornire qualsiasi chiarimento mi venga chiesto sulle Camere di commercio.

In base alla mia esperienza di regionalista, di Presidente di una Camera di commercio e dell'Unioncamere, due sono stati i punti critici incontrati dal regionalismo: il rapporto tra Stato nazionale e Regioni — lo Stato nazionale incerto nel farsi carico delle questioni sovranazionali e le Regioni incerte nei rapporti con il localismo — ed il ruolo svolto dalle Regioni nell'ambito della rappresentanza delle persone o delle comunità di persone, e nei riguardi della loro domanda di valori e di risorse.

Vorrei, a questo proposito, distinguere, richiamando una terminologia marxiana, l'attività sovrastrutturale delle Regioni ed il compito di rappresentanza degli interessi delle « corporazioni » (per usare l'espressione nel suo significato non spregiativo) e la loro capacità di offrire valori e risorse (pensiamo, per esempio, al ruolo dell'innovazione nella società odierna).

A mio parere le Regioni non sono state messe in condizione di intervenire adeguatamente su questo argomento. Il problema ha la sua origine nella cultura istituzionale italiana. Le Regioni si sono trovate in un *impasse* quando hanno dovuto occuparsi delle diverse questioni indicate al punto 7) del questionario, subendo una reale crisi di

identità. Per di più, tale crisi è stata risolta più facilmente nella direzione dei servizi alle persone. Infatti, non è un caso che le Regioni operino prevalentemente, anche per scelta autonoma, in particolari settori: penso per esempio alla non eccessiva presenza delle Regioni in materia di agricoltura e in materia di artigianato, rispetto alla presenza che esse hanno di fatto esercitato, per esempio, in materia di sanità.

Anche quando le Regioni si sono occupate di problemi economici hanno finito con lo scontrarsi con il dubbio se, in materia di rapporti con gli interessi economici veri e propri, la nostra concezione dello Stato e delle istituzioni attribuisca loro alcune funzioni, e, in caso affermativo, quali.

Credo che anche il problema della pianificazione sia legato al mancato chiarimento di tale questione. Questione che per le Regioni è resa ancor più grave per il fatto che esse sono pure bloccate dai limiti della dimensione spaziale. È difficile, oggi, con uno Stato che si occupa più di questioni nazionali che di questioni sovranazionali, localizzare, senza scontrarsi con essa, una problematica della pianificazione economica, che sempre più non è solo fenomeno locale ma anche fenomeno nazionale.

Io credo che proprio in relazione al problema dei rapporti tra Stato e Regioni, siano nate le difficoltà per il Parlamento in materia di leggi-quadro e di pianificazione. A mio avviso le ragioni dell'incapacità del Parlamento di varare leggi-quadro (le poche leggi-quadro realmente promulgate, tra l'altro, per la mancanza di contestualità e l'assenza di un disegno unitario, hanno finito col riprodurre la frammentazione preesistente contraddicendo l'effettività dell'istituto regionale nel frattempo sviluppatosi) derivano dalla oscurità del rapporto tra intervento sovrastrutturale e intervento strutturale. In altre parole, non è chiaro il ruolo col quale sia a livello statale sia, ancor più, a livello regionale, si interviene nell'economia, nè vi è chiarezza sui rispettivi ambiti territoriali di intervento.

In questa situazione è obiettivamente molto difficile emanare una legge-quadro su qualsiasi argomento. Le difficoltà sono indubbiamente minori quando si tratta di leggi-quadro per interventi che si riferiscono a persone (ad esempio, in una materia come la sanità) dal momento che in tal caso la definizione della comunità di persone interessate e la sua localizzazione territoriale sono dati molto chiari.

Infatti, a differenza del soggetto « persona », che ha una sua dimensione territoriale di cui fruisce prevalentemente, il soggetto « impresa » fruisce della dimensione territoriale magari per le prestazioni di lavoro, ma non certo per il mercato di sbocco.

Sul secondo punto, quello dei rapporti tra rappresentanza delle persone, in senso lato, e rappresentanza degli interessi, si sono avute delle difficoltà nei rapporti con gli imprenditori (ad esempio il caso Zanussi), oppure con i commercianti (ad esempio la legge n. 426 del 1971 sulla programmazione degli insediamenti commerciali) o con il terziario.

A questo proposito voglio ricordare come esempio i problemi dell'urbanistica e dei centri storici. Non si può dire che su questi temi le Regioni abbiano potuto dare un rilevante contributo ai comuni, anche per la estrema difficoltà della problematica, che è sostanzialmente connessa con il problema dell'evoluzione del terziario avanzato.

Le difficoltà di funzionamento delle Regioni in materia di rapporti con gli interessi derivano quindi, mi sembra, da una mancanza di chiarezza sul loro ruolo. Per la verità neanche la Costituzione riesce a far luce al riguardo fino in fondo, dato che la concezione che presiede all'articolo 117 è indubbiamente sorpassata. L'agricoltura è definita in base a vecchie concezioni, per cui rimangono esclusi fenomeni come l'agro-alimentare e l'agricoltura industriale; l'artigianato è definito con riferimento ad una situazione prebellica; allo stesso modo, il problema della mancanza di competenze

regionali nel settore dell'industria risente di una concezione che nel frattempo è indubbiamente sorpassata.

Secondo me, tutto questo è stato poi aggravato dalla crisi dei partiti, cioè dalla difficoltà che negli ultimi tempi i partiti hanno mostrato nel mediare tra valori ed interessi e nell'assumersi, quindi, quel compito di mediazione che altrimenti pesa sulle istituzioni.

Ho voluto fare questa premessa perchè è in questo quadro di riferimento che ritengo possibile rispondere alle domande del questionario. Abbiamo già risposto per iscritto, ma cercheremo di chiarire ulteriormente il nostro punto di vista affinché il contributo possa essere più preciso.

Voglio anzitutto soffermarmi sul punto 3) del questionario « Partecipazione delle espressioni organizzate della società alla vita legislativa ed amministrativa regionale. Innovazioni istituzionali, organizzative e procedurali suscettibili di essere introdotte per favorirla o meglio ordinarla ». Noi abbiamo cercato di chiarire il ruolo delle Camere di commercio come strumento adatto a favorire la partecipazione delle espressioni organizzate della società e degli interessi. Abbiamo l'impressione che sia difficile fare una rappresentanza adeguata degli interessi nei Consigli regionali per i motivi che sopra ricordavo. Siamo convinti che invece alle Regioni potrebbe risultare utile una collaborazione con le Camere di commercio.

Il discorso sarebbe piuttosto complesso e forse in parte innovativo. Io personalmente sono convinto che la nostra democrazia non si salva se non affronta il problema della composizione degli interessi. Ogni tanto deprechiamo le corporazioni, ma non possiamo chiudere gli occhi di fronte al fatto che gli interessi ci sono. Se non si assume uno Stato che li superi tutti e che nello stesso tempo li gestisca, il problema di come si compongono, si mediano e si ponderano gli interessi diventa estremamente rilevante.

In altre parole, dobbiamo renderci conto che paradossalmente se l'interesse è lasciato nella « società civile » e non gli viene riconosciuta rilevanza pubblica, come alcune concezioni teorizzano, la mediazione tra i diversi interessi (che, per esempio, nello Stato borghese era realizzata dalla borghesia nel suo stesso interno) non è facilmente attuabile, per la mancanza di strumenti sociologici di mediazione.

Le Camere di commercio, secondo me, rinascono, così come erano rinate le corporazioni dopo la rivoluzione francese, perchè questa esigenza di attuare una mediazione degli interessi al livello pubblico, dando ad essi una rappresentanza che sia istituzionalizzata e pubblica, è un'esigenza imprescindibile, soprattutto a livello locale.

Questa necessità oggi tende ad ampliarsi anche nel campo sovranazionale e li trova altre sedi di mediazione — o di non mediazione — delle quali adesso non è il caso di parlare; ma a livello locale questo problema indubbiamente esiste. Le Camere di commercio e l'Unione delle stesse Camere di commercio si sono occupate molto del problema del localismo economico, ma non per un'invenzione astratta: nella dimensione provinciale, che è quella delle Camere di commercio, e nella dimensione regionale, che è quella delle nostre Unioni regionali, il problema del rapporto tra gli interessi reali e le istituzioni preposte a quelle porzioni di territorio è un problema vivo.

Basti pensare, ad esempio, ai problemi del collocamento e dell'orientamento professionale.

È chiaro che non si tratta di problemi nazionali ma locali, cioè provinciali o regionali, ed è ovvio che in questi casi l'interlocutore naturale è la Regione. Ma questa, come abbiamo verificato ad esempio in Lombardia — dove pur esiste un ottimo rapporto di collaborazione tra Camere di commercio e Regione, che ha condotto anche all'emanazione di provvedimenti legislativi del Parlamento per la costituzione di una

agenzia del lavoro — è in buona parte una istituzione ibrida, poichè nel nostro ordinamento non ha chiari compiti nel settore.

Da ciò emerge che se per le Regioni fossero individuati più puntualmente i compiti in questa materia, probabilmente la pianificazione diventerebbe possibile, e sarebbe molto più incisiva se le Regioni avessero a disposizione la collaborazione di Camere di commercio meglio strutturate per svolgere questo compito.

In altri termini, io credo che le Regioni sono un'istituzione essenzialmente sovrastrutturale e, senza uno strumento di mediazione con gli interessi, si trovano in evidente difficoltà. La responsabilità non è però delle Regioni; è appunto della mancanza di uno strumento di collegamento con gli interessi reali e in molti casi, ultimamente, di un rapporto con le Camere di commercio (anche se la collaborazione con queste, devo dire, sta crescendo, proprio perchè sta aumentando la rilevanza degli interessi e l'esigenza di una loro mediazione politica). Questo è quanto mi premeva sottolineare per quello che riguarda l'aspetto accennato al punto 3).

Esaminerei ora, per brevità, direttamente il punto 7) riguardante la promozione dello sviluppo economico. Nella memoria che abbiamo trasmesso alla Commissione abbiamo espresso la convinzione che il problema va risolto invertendo la tendenza sempre più accentuata nelle democrazie occidentali, della tutela corporativa degli interessi particolari da parte dei gruppi particolari, per andare invece verso organismi che conoscano gli interessi degli operatori ma che superino la loro parzialità e contingenza per inserirli nella trama degli interessi generali del Paese. In altre parole, si tratta di riportare il privato al pubblico e il pubblico al privato attraverso il superamento dell'antica bipartizione.

Alcuni regionalisti, tra cui il sottoscritto, avevano pensato che questo problema potesse essere, in un'interpretazione estensiva

del dettato costituzionale, adeguatamente affrontato in sede regionale. Ho però l'impressione che la « sovranazionalità » ormai di tutta l'attività produttiva italiana abbia troncato questa speranza. Mentre in un primo tempo il localismo sembrava rivolgersi al mercato locale, oggi gran parte dei localismi è base di lancio per mercati non solo nazionali, ma in molti casi europei e mondiali. Indubbiamente le Regioni, tranne forse qualche eccezione, stentano ad avere il fiato — mi è consentita l'espressione — la specializzazione e la competenza per seguire lo sviluppo del tessuto economico in questa direzione. Un caso tipico è, per esempio, il rapporto con il commercio estero. Le Regioni hanno fatto dei tentativi onesti di assistere le produzioni locali nelle loro esigenze di sbocco verso l'estero. Le Regioni più aperte e disponibili però oggi tendono ad appoggiarsi alle strutture esistenti, come quelle, per esempio, dei centri esteri delle Camere di commercio.

Infatti, le Camere di commercio (che hanno collegamenti per esempio con le Camere di commercio italiane all'estero, le quali a loro volta hanno rapporti facili e costanti con l'ICE), in quanto organizzatrici di interessi, si muovono in questo campo con competenza e rapidità decisionale. Le Regioni, invece, anche per il tipo di formazione del loro personale, si trovano in obiettiva difficoltà.

Credo, quindi, che per quanto riguarda la promozione e lo sviluppo economico la dimensione regionale potrebbe dare molto di più se i limiti del suo « sovrastrutturalismo » fossero risolti non in un presuntuoso tentativo totalizzante della società regionale, ma nel giusto rapporto fra la sua politicità di tipo tradizionale e quella fatale degli interessi, che dovrebbero essere presi in carico da istituzioni « *ad hoc* ». La Regione, infatti, sotto questo profilo è un istituto inadeguato.

Mi sembra che le esperienze di alcune Regioni italiane abbiano adeguatamente dimostrato che nemmeno una visione totalizzan-

te del ruolo della Regione nella società civile sia sufficiente per dare alla società regionale lo slancio e la dimensione per renderla protagonista dello sviluppo economico.

Secondo me il problema non è rinunciare a questa funzione della democrazia regionale, ma, lo ripeto, di metterla in giusto rapporto con la politicità degli interessi.

Un altro punto sul quale vorrei soffermarmi è quello della promozione dell'attività culturale e sociale e l'organizzazione della gestione dell'attività di formazione professionale. Io credo che la difficoltà delle Regioni nell'affrontare in modo adeguato il tema della formazione professionale sia legato non solo al fatto che i rapporti tra Stato e Regioni in materia di scuola sono tutt'altro che chiari, ma anche perchè solo ora sta emergendo un errore di questi ultimi decenni: quello di rifiutare il sinergismo tra forze produttive e Stato in relazione ai compiti di formazione professionale. Senza pensare alla tradizione sovietica, dove la scuola professionale è l'impresa, o anche a certe tradizioni anglosassoni e tedesche, dove pure la scuola professionale è in simbiosi con l'impresa, il tentativo italiano di portare la scuola professionale totalmente fuori dalla esperienza del mondo produttivo reale secondo me va rivisto. Questo è un tema molto interessante. Mentre oggi la scuola professionale non è in grado di dare a nessuno dei settori, dall'agricoltura all'artigianato, dall'industria al terziario, delle risposte moderne, adeguate, elastiche, se le Regioni fossero autorizzate a gestire il rapporto con il mondo produttivo, probabilmente in tema di preparazione professionale si aprirebbero orizzonti completamente nuovi.

Ultimo punto è la pianificazione del territorio. In questo settore esiste una problematica delicata di rapporti tra Regioni e Comuni. Perchè questi rapporti si sono andati deteriorando? Perchè gestire la pianificazione territoriale e il territorio potendo gestire soltanto le persone o la terra e non

l'allocazione del capitale, per usare una terminologia economicistica, è impossibile.

Se non si risolve il problema del sistema di alleanze tra i poteri politici regionali e locali e gli interessi regionali e locali, è chiaro che la Regione è perdente.

Per fare un esempio, è evidente che non è gestibile il territorio di Napoli senza gestire Bagnoli, e siccome Bagnoli lo si gestisce a Bruxelles, tanto vale, se mi consentite il paradosso, che il piano territoriale di Napoli si faccia a Bruxelles, perchè probabilmente lo si fa meglio. Non è pensabile invece gestire da Bruxelles i calzettai o i lanieri di Prato o i piastrellai, perchè si tratta di dimensione che pur essendo mondiali, per ciò che riguarda il mercato, territorialmente si gestiscono da Prato a Carpi.

Ed è chiaro che la gestione e la pianificazione del territorio non si fanno senza un rapporto con i reali interessi che gestiscono le diverse localizzazioni produttive e con le istituzioni che li rappresentano (ad esempio, le Camere di commercio).

Vorrei fare, inoltre, un accenno su un punto che il questionario non contiene, ma che segnalerei al Presidente. Mi pare che oggi lo Stato moderno è condizionato massicciamente, ai suoi diversi livelli, dal problema del controllo dell'informazione. Fra l'altro vi sono dei tentativi di sviluppo abbastanza interessanti da parte delle Regioni. Secondo me, non è un caso che le Regioni si occupino di informatica meglio e più facilmente dei comuni e dello Stato, perchè intorno alla gestione dell'informazione, molte volte, le Regioni italiane hanno una reale corrispondenza con i bacini di informazione.

A questo riguardo vorrei ricordare, però, che non è casuale la presenza attenta nel settore dell'informazione economica delle Camere di commercio. Non solo presso le Camere di commercio vi sono già gli istituti provinciali di statistica, che rappresentano gli interlocutori organici dell'ISTAT (e di ciò sarà importante tenerne conto se si dovesse riprendere con la riforma delle

leggi comunali e provinciali il tema delle provincie), ma il sistema camerale sta anche procedendo, d'intesa con l'ISTAT, a realizzare un progetto per ampliare la raccolta dell'informazione e ad automatizzarne la gestione.

Io mi fermerei qui. Tutte le questioni che si trovano nel questionario sono estremamente importanti; credo però che un accenno più penetrante al problema della pubblica Amministrazione vada fatto. Sono convinto che un problema fondamentale delle Regioni è quello della loro pubblica Amministrazione. Il fatto che le Regioni non siano state capaci di costruire un burocrazia post-statuale adatta alla loro natura ha impedito loro di avere un ruolo. Io credo che, essendo ormai l'amministrazione moderna molto legata all'informatica, il problema di ridare un ruolo alle Regioni forse si collega, molto di più di quanto non sembri, con il problema di dare alle burocrazie delle Regioni una funzionalità di gestione, che spesso si ritrova nelle aziende speciali regionali ma non è sempre presente all'interno dei loro Assessorati.

Un accenno al problema della pubblica Amministrazione regionale e del ruolo che l'inadeguatezza di questa ha avuto sulle difficoltà delle Regioni può essere quindi di grande interesse. Io mi auguro, in conclusione, che in futuro questa stessa Commissione, o altre Commissioni parlamentari, vogliano occuparsi di una buona riforma democratica delle Camere di commercio, perchè sono convinto che, nel nostro ordinamento, istituzioni preposte all'organizzazione degli interessi in modo democratico possano essere di grande importanza. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie presidente Bassetti. Invito i componenti della Commissione a porre le loro domande.

MOSCHINI, *deputato*. Il presidente Bassetti ha arricchito molto la nota che ci è

stata consegnata e nel commento ha offerto molteplici spunti di particolare interesse. In premessa ha detto che avrebbe privilegiato le questioni non di immediata attinenza delle Camere di commercio, ma di giudizio generale sulle Regioni.

Mi è parso di capire dalle considerazioni svolte che gli sviluppi successivi alla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 abbiano confermato che vi è stata una interpretazione restrittiva dell'articolo 117 della Costituzione. Si disse che quanto il decreto era stato « generoso » nei confronti delle Regioni per quanto riguarda assetto del territorio e servizi sociali, tanto era stato « avaro » sul piano delle questioni economiche.

Alla luce della esperienza, al di là del giudizio critico di ognuno circa le Regioni, ritorna di attualità la questione di un allargamento dei loro poteri, soprattutto nella direzione che allora risultò più sacrificata.

La seconda questione riguarda il dottor Bassetti più da vicino, proprio per la carica che ricopre. Con i maggiori poteri che si possono prefigurare per le Regioni, quale ruolo le Camere di commercio dovrebbero ricoprire? Qui può verificarsi una contraddizione non irrilevante. Non voglio riprendere la discussione, che in alcuni momenti può aver avuto carattere strettamente politico, riguardante la permanenza o meno delle Camere di commercio; questa, d'altronde, è una questione che si è riproposta anche per altri enti di diversa estrazione elettiva, come le provincie.

Interpretando senza forzature lo stesso discorso del dottor Bassetti, *l'identikit* che ne risulta non è quello di uno strumento della Regione, ma quello di un ente forte con competenze in materie che, se sono vere le premesse da cui siamo partiti, dovrebbero essere un domani affidate a quel nuovo ente intermedio di cui tanto si parla.

In altre parole, con l'esposizione del dottor Bassetti, mentre ritengo che le premesse siano da condividere, si aprono dei proble-

mi, nel senso che viene configurato un certo tipo di ruolo delle Camere di commercio.

C'è poi un altro elemento conoscitivo interessante da accertare: cosa è avvenuto nelle Regioni in cui si è delegato, e lo si è fatto abbastanza, alle Camere di commercio? La mia non vuole essere una indagine per penalizzare il comportamento di alcune Regioni, ma per individuare quei compiti che le stesse, a torto o a ragione, hanno ritenuto di dover affidare alle Camere di commercio e non ad altri enti territoriali esistenti, come potevano essere il comune singolo, associato, o la provincia.

STEFANI, *senatore*. Mi auguro che nel documento che il dottor Bassetti ci invierà sia contenuta la parte del discorso che oggi è mancata, in quanto quest'ultima, ai fini della nostra discussione, è estremamente importante. Con il dottor Bassetti protremmo discutere su due punti. Il primo riguarda la esperienza delle Regioni, le speranze, le delusioni, e così via. Sarebbe senz'altro interessante affrontare questo aspetto perchè quello che vogliamo cercare di fare con questa indagine è tentare di individuare gli interventi necessari per togliere le Regioni dalla difficile situazione in cui si trovano attualmente.

Il dottor Bassetti ricorderà molto bene la preoccupazione, che c'era in tutti noi, che le Regioni diventassero un grande comune. Il fatto che oggi lo siano diventate — magari non proprio per colpa loro — fa comodo ad un certo modo di intendere l'apparato centrale dello Stato nei suoi vari livelli istituzionali e spiega le difficoltà che esse a loro volta incontrano nei confronti dei comuni veri.

Dico questo perchè ho l'impressione — lo dico con estrema franchezza — che l'Unione delle Camere di commercio abbia già assunto un atteggiamento nei confronti delle Regioni che sembra considerarle alla stregua di un grande comune.

È per questo che ho fatto riferimento alla ultima parte del discorso, che qui non è stata sviluppata dal presidente Bassetti.

Infatti, nel momento in cui pensiamo ad un rilancio delle Regioni, occorre anche approfondire la riflessione sul ruolo delle Camere di commercio. Non possiamo aspettare la legge di riforma democratica delle Camere di commercio per cominciare ad esaminare tale questione. A mio avviso, invece, prima ancora dell'avvio di questa legge, dovremmo individuare, alla luce della loro esperienza complessiva, quale dovrebbe essere la loro nuova collocazione.

A tale fine, è ancora valido il vecchio discorso che facevamo sulle Camere di commercio come momento importante, strumentale del nuovo modo di essere dello Stato decentrato attraverso le Regioni, oppure no?

Se non affrontiamo questo nodo centrale, corriamo il rischio anche noi di trattare qui, come reduci, in un certo senso, la questione del regionalismo, dando poi già per scontata una situazione esistente, senza cercare invece di introdurre elementi di inversione. Il discorso diventerebbe veramente disperato perchè saremmo perdenti non solo sul fronte regionale ma anche su un fronte più generale. Credo che ne risulterebbe aggravato anche il lavoro della stessa Commissione per le riforme istituzionali. Non a caso poi si assiste oggi ad un ripensamento sulla collocazione delle Regioni in rapporto al Parlamento e alla questione del bicameralismo. Comunque, a mio avviso, dobbiamo avere un pò di coraggio e riprendere nei suoi termini innovativi l'insieme del discorso.

Non mi dilungherò ancora su questo argomento anche se sarebbe interessante approfondirlo. Al riguardo, mi aspetto da parte dell'Unione delle Camere di commercio, e in particolare del suo Presidente, un discorso molto coraggioso, che non sia meramente conservativo dello stato attuale; certo, le

Camere di commercio sono soprattutto tese a potenziare il loro ruolo e a razionalizzare nel modo migliore i loro interventi, ma questo — a mio avviso — deve avvenire in una collocazione delle Regioni completamente diversa da quella attuale. Non facciamoci infatti illusioni: se le Regioni non riescono ad essere qualcosa di diverso in un rapporto nuovo con le Camere di commercio, la situazione attuale non è destinata a cambiare. Non si deve quindi solo ricercare un rapporto diverso tra Regioni ed enti locali e tra Regioni e vertici dello Stato; comunque, mi pare che la situazione attuale sia profondamente insoddisfacente e, proprio in base all'esperienza che stiamo vivendo, credo di poter affermare che anche il fatto di non aver risolto questo nodo ha contribuito all'appiattimento delle Regioni.

Non so fino a che punto, signor Presidente, oggi possiamo approfondire l'argomento, ma forse è il caso di riprendere questo discorso anche con il nostro caro amico Bassetti. Adesso dobbiamo pensare alla riforma democratica delle Camere di commercio, necessaria per non trovarci — per così dire — al capezzale di un regionalismo che ormai vegeta.

BASSANINI, *deputato*. Sono anch'io interessato alle risposte del Presidente dell'Unione delle Camere di commercio e alle ultime questioni poste dal senatore Stefani. Comunque, vorrei riproporre al presidente Bassetti alcuni dei quesiti inizialmente formulati dall'onorevole Moschini da un punto di vista parzialmente diverso ma convergente.

Mi è sembrato — ne vorrei però la conferma — che il presidente Bassetti individuasse alcune questioni, sulle quali dovremmo certamente riflettere.

Sull'esperienza regionale incide la difficoltà generale delle forze politiche e del sistema politico italiano di operare una mediazione tra valori e interessi, tra gli interessi generali e gli interessi corporativi o settoriali nel

senso positivo del termine; è un discorso che riguarda tutte le forze politiche, anche se in diverso grado e misura, e che presuppone un progetto politico, una strategia complessiva in base alla quale effettuare tale mediazione.

C'è un punto del discorso del presidente Bassetti che, a mio avviso, presenta elementi di contraddittorietà e vorrei capire se si può risolvere nel senso prospettato poc'anzi dall'onorevole Moschini.

Ha detto che vi è un'insufficienza territoriale e funzionale dell'istituzione regionale: territoriale, perchè nel settore dell'economia le dimensioni effettive nell'ambito dell'interesse sono quasi sempre ultraregionali e funzionale, perchè dell'agricoltura e dell'artigianato si sono continuate a dare vecchie e superate interpretazioni (per la verità non stanno nella Costituzione; comunque, ai fini dell'interpretazione dei testi, come è noto, è irrilevante che fossero nelle intenzioni della Costituzione); ma soprattutto, nonostante vi fosse qualche indicazione nella legge n. 382 del 1975 per quanto concerne le competenze in materia di politica industriale, di collocamento e di mercato del lavoro — e quindi, di riflesso e inevitabilmente, anche di formazione professionale, di governo del territorio, di pianificazione territoriale, che pare siano competenze regionali — ciò ha finito per incidere sull'organicità del quadro delle competenze regionali.

La contraddizione emerge a questo punto. Questa terza ragione di crisi dell'esperienza regionale potrebbe risolversi riprendendo il discorso di un completamento organico — per delega, naturalmente — dei compiti, funzioni e poteri dell'ente Regione, toccando proprio i punti sottolineati dal presidente Bassetti e cioè la politica industriale e le competenze in materia di mercato del lavoro, insieme ai riflessi che hanno sulle altre competenze regionali.

Ma allora come si deve interpretare il discorso della insufficienza territoriale della dimensione regionale nei riguardi di questo tipo di interventi e di politica?

A meno che — vorrei chiedergli appunto se questa è l'interpretazione — il discorso non sia proprio quello che ad un certo punto è emerso da qualche accenno interessante sulla composizione degli interessi a livello locale, cioè non stia proprio nel fatto che questo tipo d'intervento richiede una composizione tra grandi dimensioni che non sono più nazionali ma diventano sovranazionali, in cui è necessaria ed inevitabile una presenza dello Stato come interlocutore di processi di decisione e di programmazione che vanno al di là delle dimensioni nazionali e però sia ipotizzabile un sufficiente ampio centro di programmazione e di governo, che non può a questo punto che essere quello regionale.

Sotto questo profilo, nell'ambito di una ripresa e di un processo di direzione e programmazione politica dello sviluppo economico ed industriale, questa dimensione regionale diventa una dimensione inevitabile, in un quadro che non è più di separazione di funzioni ma è di cooperazione ed integrazione tra i differenti livelli di programmazione e di intervento.

Se la risposta fosse questa e cioè che la dimensione territoriale è insufficiente e richiede un momento di composizione degli interessi e di governo dei processi di sviluppo ad un livello di tipo regionale in correlazione con altri livelli, si avrebbe allora, in questo caso, una dichiarazione di estrema importanza da parte dell'osservatore, che è il presidente Bassetti. Egli ha dichiarato che uno dei punti su cui bisognerebbe, con maggiore urgenza, incidere è quello di un completamento significativo del quadro degli strumenti di intervento dei poteri e delle competenze regionali in questo specifico settore che ha due dimensioni principali: la politica locale e regionale ed il mercato del lavoro (le politiche attive del lavoro). Per concludere, vorrei quindi sapere se è questa la proposta che in sostanza ha avanzato il presidente Bassetti.

Per quanto riguarda i problemi del rapporto con le Camere di commercio sono stati posti opportuni quesiti dal collega Stefani e dal collega Moschini.

MURATORE, *senatore*. Vorrei chiedere al presidente Bassetti alcune spiegazioni su un problema che è rimasto sempre insoluto. L'articolo 117 della Costituzione non si riferisce alla « formazione » professionale ma alla « istruzione » professionale. Come mai e perchè questo problema rimane irrisolto? Alle Regioni è stata di fatto conferita da parte del Ministero del lavoro la competenza in materia di formazione anzichè di istruzione professionale, creando dualismi, conflitti e non pochi problemi interpretativi. Infatti in alcune Regioni l'istruzione professionale è stata disciplinata attraverso corsi per elettrotecnico, per meccanico o per elettricista della durata di tre anni mentre in altre Regioni, per esempio il Lazio, gli stessi corsi di formazione professionale hanno durata di due anni. Tutto ciò ha creato nella opinione pubblica imbarazzo e nei genitori perplessità e preoccupazione.

Si è cercato di risolvere il problema nel 1972, quando si doveva trasferire alle Regioni non la formazione ma l'istruzione professionale e l'onorevole Misasi, allora Ministro della pubblica istruzione, propose un secondo biennio da aggiungere al triennio per la istruzione professionale, facendolo diventare anche un corso di diploma. Come mai questo problema (che non è conosciuto da tutti) non è stato ancora risolto, creando difficoltà alle Regioni e al mondo del lavoro in genere? Come mai le stesse Camere di commercio, che erano presenti nei Consigli di amministrazione di tutti gli istituti professionali, non hanno posto questo problema nella giusta attenzione, considerato anche il loro compito istituzionale in materia di istruzione professionale?

MELANDRI, *senatore*. Mi è sembrato che lei in sostanza abbia affermato l'esistenza di una grande ripartizione per quanto

riguarda l'erogazione di servizi alla comunità di persone e per quanto riguarda la attività economica. In merito a quest'ultima mi sembra che lei abbia anche sostenuto che l'attività regionale diventa particolarmente difficile o perchè investe un versante di interessi di carattere più ampio o perchè investe un versante di interessi più ridotto (l'esempio degli enti dei centri storici e quindi della competenza diretta dei comuni). Fatta questa premessa, la mia domanda è: tutto ciò presuppone una revisione complessiva delle competenze in materia di programmazione economica e del modo d'impostare i problemi e i processi della programmazione regionale? Quindi noi probabilmente abbiamo superato una fase abbastanza didattica e dobbiamo avviarci verso una fase più complessa d'impostazione dei problemi della programmazione in riferimento agli ambiti locali e regionali, tenendo conto delle caratteristiche che lo sviluppo dell'economia è venuto assumendo negli ultimi periodi. La prima regionalizzazione è seccamente superata mentre la seconda deve misurarsi fundamentalmente con l'attività dello Stato.

Per quanto riguarda le Camere di commercio lei pensa che si possa ipotizzare un discorso di deleghe anche di fasce di attività da parte delle Regioni agli enti Camere di commercio? Inoltre vorrei sapere se considera condizionante, affinchè ciò possa avvenire, una riforma di queste ultime.

Nel suo intervento lei ha parlato di una esperienza « totalizzante » e « pervasiva » delle Regioni; vorrei sapere se lei crede che questa fase pervasiva e totalizzante (specialmente in materia economica) concorrenziale, sostitutiva di una serie di realtà (come è accaduto per le esperienze, la consistenza e la struttura delle Camere di commercio) è in fase di superamento oppure siamo ancora in una situazione di conflitto sulle competenze in una materia che esige chiaramente, peraltro, una integrazione delle realtà istituzionali presenti, tenuto conto della maggiore complessità esistente.

PRESIDENTE. Grazie, onorevoli colleghi. Cedo nuovamente la parola al presidente Bassetti.

BASSETTI. Devo ancora ringraziare il Presidente della Commissione ed i suoi componenti per le questioni estremamente interessanti che sono state poste. Innanzitutto vorrei rispondere al senatore Muratore e per ultimo al senatore Melandri per una migliore organizzazione e svolgimento del discorso.

Ritengo che il tema formazione e istruzione professionale sia saltato (se mi si consente il linguaggio franco) perchè è un falso problema. Infatti, se si tenta di articolare dei fatti reali, come è la crescita della professionalità a tutti i livelli, e di ricondurli a schemi istituzionali superati, come sono gli schemi della scuola da un lato o quelli della formazione professionale da un altro, non si va da nessuna parte. Questo è il vero problema!

La sfida che — con la sua esigenza di elasticità nella combinazione dei diversi fattori e delle professionalità — la società pluralistica moderna e dinamica presenta alle istituzioni di formazione ed informazione è drammatica e francamente nè lo schema della scuola statale, nè lo schema delle scuole professionali mi sembrano in grado di approntarla. La reale alternativa rispetto alla situazione attuale è un *tertium genus*, che esige una capacità di guida ed egemonia molto maggiore e più complessa di quella che richiedono istituzioni lente e sclerotiche che, come tali, sono facili da gestire o che addirittura non vengono gestite, ma semplicemente clientelizzate, come purtroppo spesso accade.

Fatto questo esempio, a me sembra che l'onorevole Moschini nel suo intervento abbia colto una virtuale contraddizione, alla quale vorrei rispondere rilevando l'analogia contraddizione che si è creata tra l'intervento dell'onorevole Bassanini e quello del senatore Stefani. Lo schema di ragionamento è infatti sembrato ineccepibile: dato che

ho sostenuto che la crisi regionale è dovuta soprattutto alla insufficienza di poteri specialmente nel campo economico (io l'ho chiamato strutturale), dovrei aggiungere che si devono attribuire maggiori poteri economici alle Regioni; se non facessi questa precisazione cadrei in contraddizione. Secondo me, in realtà, è vero che le Regioni dovrebbero avere un maggiore controllo sui grandi fenomeni economici ma questa esigenza trova una via di soluzione in un opportuno collegamento funzionale con le Camere di commercio. Debbo però precisare, come sollecitava il senatore Stefani, a quale tipo di Camere di commercio mi riferisco, altrimenti non è chiaro a chi intendo affidare questi poteri che riconosco necessari nell'ambito regionale. Sono convinto (e con questo rispondo agli onorevoli Bassanini e Moschini) che oggi noi dobbiamo avere il coraggio di costruire istituzioni rappresentative degli interessi che siano contemporaneamente locali e forti. Non ho paura di dire che la sfida di questi anni è di costruire delle istituzioni forti per la gestione degli interessi.

Aggiungo, però, subito, che dobbiamo costruire istituzioni economiche forti, mantenendo un forte grado di articolazione istituzionale e di pluralismo. Sono convinto, infatti, che non è più esperibile il tentativo di ricondurre il problema degli interessi all'alternativa implicita nel discorso dell'onorevole Moschini (cioè Stato nazionale economicamente forte o Regione economicamente forte). Questo è un punto sul quale vorrei soffermarmi senza essere dogmatico. Sono assolutamente convinto che occorra oltrepassare le colonne d'Ercole, per dir così, della dicotomia tra le culture liberale e marxista ed entrare nell'ambito problematico che io chiamo di « nuova statualità ».

L'esigenza di politicizzare in modo democratico e pluralistico gli interessi, che non mi sembra sia un problema fortemente avvertito dalla nostra Costituzione, oggi rinasce a tutti i livelli: a livello sovranazionale e comunitario, a livello nazionale, a livello

regionale e locale. Il dilemma non è rappresentato dal livello con cui occorre risolvere tale problema, ma dal modo in cui lo si affronta. Quindi, nel campo dell'intervento economico, l'alternativa non è posta tra uno Stato totalizzante e una Regione totalizzante o egemonica. L'alternativa è tra una rappresentanza democratica a livello nazionale e a livello regionale ed una democratizzazione e politicizzazione degli interessi che non sia lo scatenamento dei corporativismi. Dove si fa questo? Dove si opera questa « *reductio* » alla politica degli interessi. A mio parere non la si opera a livello di comune, di Regione o di Stato, ma in un rapporto organico e dialettico tra la politicità tradizionale e le diverse dimensioni degli interessi. È questo il tema del pluralismo istituzionale che, a mio parere, deve essere ancora sufficientemente esplorato.

Quando sostengo che gli interessi locali hanno dimensioni mondiali, affermo una cosa ormai evidente dal momento che, ad esempio, la città di Prato negozia con tutto il mondo e gli interessi dei suoi operatori non sono mediabili esclusivamente a livello locale. In realtà il problema degli interessi e della loro organizzazione politica va posto sia a livello regionale (e qui si colloca il problema dei rapporti tra Regioni e Camere di commercio), sia a livello nazionale (e qui si collocano sia il problema del rapporto tra Parlamento e CNEL sia, a livello esecutivo, il problema delle trattative triangolari che costituiscono, però, delle soluzioni sostanzialmente corporative che ormai non soddisfano nessuno). E la risposta preferibilmente occorre cercarla in un'organizzazione dei rapporti a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale tra democrazia delle persone e democrazia degli interessi, che superi il sistema attuale che deriva dalla Rivoluzione francese e che si è esplicato o in soluzioni totalmente liberali o in soluzioni totalmente marxiste. Il problema del rapporto tra democrazia delle persone e degli interessi è, tra l'altro, ancora aperto dappertutto nelle società pluralistiche, come dimostra l'esperienza sta-

tunitense, dove i partiti non riescono a mediare gli interessi che si frantumano in corporazioni locali o settoriali e dove le forze politiche non riescono più a reperire l'interesse generale.

La ricerca « dell'interesse generale » è il compito particolare del Parlamento. Ma dove è questo « interesse generale » che dovrebbe costituire il presupposto delle leggi? Se non si è più capaci di individuarlo (e neanche i partiti vi riescono) come può tradursi in norme?

Vorrei fare alcune ulteriori precisazioni. Indubbiamente, degli organismi corporativi (come la normativa che disciplina le Camere di commercio li definisce) stanno rilevando nel momento attuale, per una sorta di ricorso storico, con la loro capacità di essere democratici e collegati agli interessi reali, una modernità sulla quale bisogna riflettere.

E allora, siccome mi è stata rivolta una domanda specifica, mi permetto di suggerire all'attenzione della Commissione la soluzione che viene dal Trentino-Alto Adige, dove si è operata la riforma delle Camere di commercio, rendendole enti realmente rappresentativi e democratici, trasferendo ad esse dei poteri reali, salvaguardando l'unità politica della gestione (e così anche lo spazio per la direttiva ideologico-politica) e con un'aderenza ai diversi concreti interessi che, certo, rappresenta una soluzione di rilevante interesse.

Mi fermo qui. Di fronte a costituzionalisti di valore come quelli presenti in quest'aula, non penserei certamente di avere la risposta definitiva per questi problemi. Oggi voglio solo sottolineare che ritrovo la continuazione del discorso esaltante del regionalismo — cioè la ricerca degli strumenti di sintesi politica — piuttosto intorno agli interessi, la cui forza è reale, che non intorno alle vecchie sedi di dibattiti ideologici, la cui capacità di essere storicamente vivi mi sembra notevolmente attenuata. Secondo me, una parte della crisi del Parlamento risiede nella difficoltà di comporre inter-

venti reali intorno ad interessi reali. Interessi reali che talvolta si trovano più facilmente nel comune che nella Regione, in un'associazione industriale, in una Camera di commercio più che in istanze che hanno forse maggiore prestigio nella gerarchia dei valori politici. Spero così di aver risposto al senatore Stefani. Qual è la collocazione — si chiede inoltre — delle Camere di commercio? Non so dirlo con esattezza. Scopro retrospettivamente che quando abbiamo istituito le Regioni non lo sapevamo neanche per queste ultime. Credo che anche in questo caso il massimo che possiamo fare è richiamare l'attenzione della classe politica sulla necessità di non liquidare la problematica degli interessi. Non lo facciano i partiti, non lo faccia il legislatore, altrimenti, come già è successo ai legislatori dell'Assemblea francese post-rivoluzionaria, questa problematica scoppierà loro fra le mani attraverso la rinascita del corporativismo brutale. Il discorso è quindi quello di una nuova statualità, e questo rappresenta una sfida estremamente difficile.

L'onorevole Bassanini chiedeva se, vista l'insufficienza territoriale e funzionale degli interventi delle Regioni, la risposta dovesse cercarsi non più nelle separazioni di funzioni ma nella cooperazione ed integrazione tra i diversi livelli di programmazione ed intervento. Secondo me, come ho già detto, la risposta è in un'intersezione tra funzioni e ambiti territoriali diversa da quella attualmente vigente. Non si può più schematicamente ridurre in sistemi monocuspidi, attorno ad un solo vertice, un'organizzazione sociale che ormai è a reticolo e in cui i rapporti coesistono tra livelli diversi e tra funzioni diverse. Questa io ritengo che sia la sfida rivolta al costituzionalismo moderno.

Passo ora a rispondere alle domande rivoltemi dal senatore Melandri. Certo, io propongo una revisione generale come condizione per risolvere il problema della crisi

dei rapporti tra gli interventi regionali e quelli delle altre autonomie locali. Secondo me la Commissione Bozzi, certo, fa bene ad approfondire i problemi di funzionalità costituzionale, ma ho l'impressione che la crisi che oggi il Parlamento deve affrontare abbia uno spessore maggiore e, tra l'altro, investa innanzitutto i partiti. Il tentativo del Parlamento di surrogare le carenze culturali e istituzionali dei partiti rischia di essere di fiato corto; ed in ogni caso però il Parlamento occorre che sappia che oggi nel Paese è viva la cultura degli interessi.

Alla domanda se ritengo opportune delle deleghe alle Camere di commercio, rispondo che non credo alla delega, perchè essa riafferma una legittimazione del « principe » indiscussa e indiscutibile. Secondo me il problema non è a chi dia i poteri il principe ma è già nel « principe ». E quindi, lo ripeto, secondo me la delega è uno strumento che non può risolvere molto. Credo invece alla riforma, che però sia molto penetrante. Se posso parlare con franchezza, ho sempre giudicato con interesse l'esperienza dell'Emilia-Romagna perchè in fondo era il tentativo, tramite il regionalismo, di riproporre una visione totalizzante ma anche unificante. Secondo me quella esperienza non è fallita perchè sottoposta ad una critica concettuale, ma è fallita nelle cose. Non è da Bologna che ormai si controlla l'Emilia-Romagna di oggi. In un certo senso, la vitalità della società civile italiana ha fatto saltare quella che era una speranza totalizzante perchè era anche una speranza di guida politica.

In Lombardia, per quanto presuntuosi potessimo essere come regionalisti, non ci eravamo proposti nemmeno come ipotesi la possibilità di gestire in maniera totalizzante tale Regione: tenendo conto di tutti i condizionamenti cui è sottoposta, ciò era semplicemente impossibile. Avevamo, invece, la proposta « amministrativistica », in un certo senso di tradizioni asburgiche, che è stata però bloccata dalla pretesa centralistica che ha impedito la nascita di un'amministrazione

ne diversa. Il risultato è che anche in Lombardia il Consiglio regionale non è riuscito a divenire una sede di controllo della politica nè di controllo dell'amministrazione.

Credo quindi che si deve ormai avere il coraggio di affrontare il problema delle Regioni, tenendo presente — lo ripeto ancora una volta, in conclusione, dato che mi avete interpellato sull'argomento — che la rappresentanza degli interessi è una sfida di grande rilevanza e non è più evitabile.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Bassetti per le importanti comunicazioni e per le riflessioni che ha sottoposto all'attenzione della nostra Commissione. Le sarò grato, dottor Bassetti, se riterrà opportuno contribuire ulteriormente al nostro lavoro fornendoci, oltre alle risposte molto puntuali che ha già dato al questionario, ulteriori precisazioni sulla base della sua esperienza, tenendo conto anche di questa nostra discussione, che è stata tutta registrata attraverso i resoconti stenografici. Tutto quello che lei riterrà di poter fare per contribuire ai nostri lavori sarà per noi estremamente utile e gradito.

Do ora la parola al dottor Falcone, direttore generale della Cassa depositi e prestiti.

FALCONE. Dopo aver spaziato in campi così importanti come quelli toccati dal presidente Bassetti, credo che il mio intervento sia abbastanza limitato nella sua ottica, perchè riguarda i rapporti che esistono tra Regioni ed enti locali dal punto di vista finanziario. Anche io ho fatto avere una relazione alla Presidenza e sono a disposizione per eventuali chiarimenti.

Voglio soltanto porre in evidenza due punti che mi sono sembrati fondamentali poichè contengono:

— una parte propositiva, e cioè il problema della programmazione degli interventi attraverso i rapporti esistenti tra Regioni ed enti locali;

— una parte attuativa, attraverso la potestà stessa delle Regioni in materia di indirizzo.

Si è sempre parlato di programmazione, di assetto del territorio, ma tutto ciò, allo atto pratico, non si è mai potuto realizzare. Esiste quindi una dizione legislativa, esiste una chiamata da parte delle Regioni e degli enti locali alla redazione dei famosi programmi di sviluppo, come risulta dalla legge n. 131 del 1983, ma in pratica le Regioni che li hanno redatti lo hanno fatto prescindendo dall'intervento degli enti locali, mentre in altre Regioni tali programmi mancano del tutto. Ne abbiamo avuto un esempio con la legge n. 153 del 1981, che, in fase di conversione del decreto-legge n. 38 sulla finanza locale, imponeva ai comuni di effettuare propri investimenti nell'ambito dei programmi regionali di sviluppo, ma ci si è accorti che le Regioni che avevano adempiuto a questi obblighi erano soltanto sei. A tal punto il « partito delle autonomie locali » attraverso i propri canali parlamentari, è riuscito ad inserire un emendamento parlamentare, grazie al quale, attestata l'urgenza dell'opera da parte del sindaco, l'opera stessa poteva prescindere dalle indicazioni del piano di sviluppo, rendendo, così, vana la programmazione regionale. Credo, quindi, che il primo problema di cui questa Commissione, in questo specifico settore, anche se limitato, potrebbe farsi carico, è quello di ristabilire, magari attraverso un atto legislativo, i rapporti che devono sussistere tra Regioni, comuni e province, anche perchè la legge provinciale vigente evidentemente ignora la Regione. Quando, infatti, è stata promulgata la legge sull'ordinamento regionale ci si è limitati a dare dei principi astratti di programmazione che, inevitabilmente, vanno a scontrarsi con la realtà. Cito, ad esempio, il tentativo della Regione Emilia-Romagna che, unificando le risorse per gli investimenti che arrivano agli enti locali attraverso i tre canali principali (Regione, Stato, Cassa depositi e prestiti), ha cercato di attuare una programmazione a visione univoca, con l'in-

tento di poter meglio coordinare gli interventi dei vari comuni.

Orbene, nonostante la particolare situazione politica della Regione, nonostante il preventivo accordo di massima preso dagli enti e dalle associazioni interessate, quei comuni che si sono visti penalizzati nei confronti della Cassa depositi e prestiti — nel senso che le somme attribuite dalla Regione in conto mutui della Cassa erano inferiori alle quote teoriche — quei comuni, ripeto, hanno annullato l'accordo preso, ed hanno preteso ciò che a loro competeva. Chiarisco ancora che l'iniziativa presa dalla Regione Emilia-Romagna non è stata imposta, ma è negoziata a livello di UPI e di Anci regionale; eppure, neanche in tal caso, ha potuto avere attuazione.

Il secondo problema riguarda l'intervento finanziario delle Regioni. Esse hanno potestà incentivante, avvalendosi di proprie leggi che prevedono la concessione di contributi sugli investimenti.

Tale sostegno finanziario rivestirà particolare rilevanza, soprattutto a partire dal 1986 quando, e se, l'onere di ammortamento dei mutui ritornerà a far carico dell'ente locale, in quanto, allora, specialmente per i comuni piccoli, la possibilità di accesso al credito e, conseguentemente, la possibilità di realizzare infrastrutture potrebbe essere strettamente legato all'intervento regionale. Ma come viene gestita attualmente tale potestà? Indipendentemente dal fatto di come e quali sono le risorse, la Regione programma per conto suo un determinato blocco di interventi, prescindendo dalle possibilità che il mercato possa o meno offrire le rispettive quote-capitale, e comunica agli enti locali l'ammissione al contributo. A questo punto il comune chiede ma non riesce ad ottenere il finanziamento, vuoi perchè l'importo richiesto supera notevolmente l'ammontare dei prestiti attivabili dall'ente in relazione alle disponibilità della Cassa, o perchè l'opera che intende realizzare non è finanziabile dalla stessa, vuoi perchè vincoli di varia natura o tassi elevati gli impediscono di rivol-

gersi ad altri Istituti di credito per cui, alla fine, il beneficio rimane inutilizzato.

Ciò determina il conflitto fra ente locale e Regione da una parte e Cassa depositi e prestiti e altri Istituti di credito dall'altra, in quanto l'ente beneficiario si ritiene in diritto di avere il corrispettivo finanziamento; ciò che, evidentemente, non sussiste.

L'intervento regionale, quindi, non è più programmatico ma soltanto un incentivo politico-finanziario astratto. Questo è il secondo elemento per il quale forse bisognerebbe trovare un raccordo — non so se il governatore Ciampi in questo ha accennato qualche cosa — fra programmazione politica e programmazione finanziaria.

Ho messo in evidenza il rapporto diretto della Cassa nei confronti della legislazione regionale. Io noto una certa tendenza da parte delle Regioni, in materia di opere pubbliche, a legiferare non tenendo conto delle leggi nazionali vigenti. Cioè, la Regione legifera tenendo presente la propria realtà; molto spesso legifera anche in campi che sono non di competenza regionale, emanando disposizioni in materia finanziaria col risultato che la legge non può trovare applicazione. Infatti, diverse volte noi siamo stati costretti a segnalare alle Regioni la necessità di una determinata modifica legislativa perchè non si era tenuto conto di alcuni elementi indispensabili. Inoltre abbiamo rapporti abbastanza difficili dal punto di vista operativo, quando interviene un contributo regionale; il « beneficio » comporta il più delle volte un ritardo di circa sei-sette mesi nella realizzazione delle opere, anche in Regioni abbastanza « veloci » (non parlo della Campania e della Sicilia dove i tempi sono ancora più lunghi) perchè l'ammissione regionale, prevedendo l'intervento di una serie ulteriore di organi, fa allungare i tempi di perfezionamento.

L'ulteriore elemento che vorrei mettere in evidenza è la legge n. 650 del 1979 sull'antiquamento, la cui attuazione, in base alla norma stessa, è stata attribuita alle Regioni attraverso i fondi assegnati alle stesse

nel luglio del 1980: le Regioni avrebbero dovuto individuare gli enti locali e distribuire loro i fondi ricevuti. A distanza di quattro anni vi sono Regioni che hanno utilizzato questi fondi solo in piccola parte.

PRESIDENTE. Ci vuole dire quali sono?

FALCONE. Sono il Lazio, la Basilicata, le Puglie e la Campania. Mentre ad altre, come la Lombardia, l'Emilia, il Piemonte, il Veneto e la Liguria, che invece avevano attivato notevolmente questi fondi, la Cassa ha attribuito delle somme suppletive, attingendole dalla parte non assegnata dal CIPE. Anche nell'attuazione della legge n. 650 del 1979 vi è stato un elemento da evidenziare, o meglio da portare all'attenzione del Parlamento: alcune Regioni hanno ripartito fra gli enti somme maggiori di quelle loro assegnate dal CIPE con le conseguenti reazioni dei comuni che, pure in possesso della promessa regionale, non hanno potuto attingere al finanziamento per l'esaurirsi del *plafond*.

Abbiamo invece un aspetto positivo della gestione delle Regioni, per quanto riguarda i fondi FIO. Per la fase di avvio, abbiamo avuto un rispetto assoluto dei termini che ha dato la possibilità a quasi tutte le Regioni di partire. Successivamente abbiamo avuto un rallentamento nella esecuzione, ma, evidentemente, questo non può essere attribuito alle Regioni, ma alle imprese che hanno incontrato difficoltà. Ma per quanto riguarda la legge, essa ha avuto una puntuale attivazione da parte delle Regioni.

Questi sono, in sintesi, gli elementi che posso mettere a disposizione dal mio osservatorio.

MOSCHINI, *deputato*. Ho letto la relazione che il dottor Falcone ci ha consegnato. Alla luce di queste ulteriori delucidazioni, la nota offre uno spaccato abbastanza circostanziato, utile per evitare di fare di ogni erba un fascio, perchè ci troviamo in un

campo nel quale o è tutto nero, o è tutto bianco.

Qui emerge una situazione con luci ed ombre, con differenze importanti non sotto il profilo di una pagella per le varie Regioni, sulla base magari dei colori politici di ciascuna, ma per capire che, anche quando certe cose non vanno, non sempre sono sbagliate le norme.

Prima di porre le domande, vorrei rivolgere al dottor Falcone una richiesta perchè, così come sono stati fatti riferimenti alla legge sul disinquinamento, sia chiarita anche la questione dei tempi tecnici impiegati da una Regione per l'erogazione dei relativi finanziamenti. C'è qui un elemento interessante che si intreccia con la relazione del Governatore della Banca d'Italia; dalle tabelle allegate alla cosiddetta relazione emergono dati, riferiti ad una serie di leggi che prevedono interventi di incentivazione da parte della Regione (per esempio l'artigianato, l'agricoltura, e via dicendo). Si rileva che non sempre i tempi sono defaticanti e lunghi, ma, specialmente dopo la prima fase di rodaggio, essi si sono abbreviati notevolmente.

Ritengo che questo sia un dato molto importante, anche se il Governatore della Banca d'Italia lamenta ritardi, o meglio dà voce a lamentazioni degli istituti di credito locale, che denunciano oneri conseguenti a ritardi nei casi in cui si trovino ad operare congiuntamente alle Regioni.

A mio parere, il giudizio espresso nel suo intervento dal dottor Falcone conferma una preoccupazione ormai estremamente diffusa — e non solo fra i membri di questa Commissione — circa la grande difficoltà per le Regioni di svolgere, in modo programmato, una funzione di coordinamento, per cui si hanno a volte interventi « a pioggia », invece di interventi di tipo diverso.

La prima domanda che voglio rivolgere è la seguente: queste difficoltà, questi ritardi delle Regioni sono inerenti al rapporto Regione-enti subregionali, oppure so-

no dovuti alla mancanza di una programmazione, che rende più difficile l'intervento della Regione? Hanno risentito di questo influsso anche quelle Regioni che hanno compilato i volumi, che sono finiti in qualche scaffale senza essere stati nemmeno analizzati a livello centrale?

Potrà sembrare una domanda retorica, ma, sebbene sia scontata un certo tipo di risposta, vorrei conoscere il pensiero del dottor Falcone.

Egli ci ha ricordato che oggi la necessità di un intervento coordinato nasce dal bisogno di mettere ordine nei molteplici flussi finanziari, che non riguardano soltanto gli interventi della Regione, della provincia o del comune, ma anche quelli dello Stato, della Cassa per il Mezzogiorno, della CEE, e così via. Occorre un elemento di superamento, non solo facendo questo tipo di coordinamento o affidandosi alla volontà politica dei protagonisti delle Regioni, dei comuni e delle province, ma trovando nella normativa i giusti canali. Non crede che la riforma della finanza regionale e quella della finanza locale, che finora non sono state varate, andrebbero concepite come due momenti di un'unica soluzione, proprio per consentire, per favorire quel tipo di coordinamento e di programmazione, in modo che non venga affidato soltanto alla volontà o alla consapevolezza politica di alcuni? Anche se la domanda mi sembra chiara, la voglio sostenere con una ulteriore esplicitazione. Se il Senato, nell'ordine delle autonomie locali, ha recuperato un ruolo delle Regioni, a me pare che, coerentemente con quel recupero in sede politica, debba essere ricercato un elemento di connessione anche per quanto riguarda la finanza regionale e locale. Le chiedo se questa, a suo giudizio, è una visione corretta, adeguata, oltre che possibile.

D'ONOFRIO, *senatore*. Vorrei tornare un attimo sul nodo essenziale del rapporto Regioni-enti locali in termini di finanza, per chiedere al dottor Falcone in che misura ritiene che la riapertura di una consistente

autonomia impositiva degli enti locali (sia in vista di una finanza regionale anch'essa non prevalentemente o esclusivamente di trasferimento, ma legata in qualche modo ad una autonomia impositiva oltre che di spesa, sia perchè legata evidentemente al presupposto che la comunità locale del comune o della Regione, mediante il prelievo tributario, concorre a decidere, in parte almeno, il proprio sviluppo) possa essere raccordata all'ipotesi, che sembra emergere sia dal documento che da quanto affermato dal Direttore generale della Cassa depositi e prestiti, di una certa preferenza per un ruolo di programmazione della Regione in ordine al trasferimento di risorse finanziarie agli enti locali.

In altri termini, le ragioni della resistenza delle autonomie locali in merito alla questione del finanziamento regionale previsto dal decreto-legge qui richiamato, derivano dal fatto che vi era il timore — credo non infondato — che un ruolo particolarmente rilevante della programmazione regionale in ordine ai finanziamenti degli enti locali potesse portare, per la necessaria politicità dell'ente Regione, al non accoglimento di indirizzi di spesa, di investimento, di sviluppo delle comunità locali se non raccordati a quelli regionali.

Ora, se andremo verso la riapertura di una autonomia consistente dei comuni, e in parte delle province e delle Regioni, ci allontaneremo ancora di più da uno schema di centralità regionale nel finanziamento degli enti locali e da un ruolo preciso della Regione.

Inoltre, ciò evidenzia il problema di fondo: abbiamo discusso per anni e continuiamo a discutere ora se tra Regioni ed enti locali vi sia nella sostanza una subordinazione politico-programmatica o una sorta di coordinazione e questo è anche uno dei nodi centrali della riforma delle autonomie locali, come rilevava l'onorevole Moschini.

Pertanto, sarei grato al dottor Falcone se potesse precisare i termini entro i quali

ritiene doverosamente vincolante la programmazione regionale in ordine ai trasferimenti statali agli enti locali, per cui la Regione si inserirebbe come momento di snodo, per così dire, ma anche con potestà di eventuale modifica rispetto alle richieste degli enti locali perchè, altrimenti, rappresenterebbe solo una mera fase procedimentale in più, con un'inutile perdita di tempo e senza alcun vantaggio politico-economico. Quindi, ripeto, vorrei sapere quale è il grado di vincolatività della programmazione regionale in ordine ai flussi di spesa e quali conseguenze, a suo giudizio, deriveranno dalla riapertura di un'autonomia impositiva consistente.

FALCONE. Signor Presidente, vorrei rispondere cominciando dai quesiti posti dal senatore D'Onofrio e dall'onorevole Moschini.

Vorrei fare una premessa, dalla quale, peraltro, sono partito, riguardante i piani regionali di sviluppo che dovrebbero essere fatti d'intesa con gli enti locali. La Regione non deve imporre una sua scelta, che può anche essere politica. Se il piano di sviluppo viene redatto in base alle varie esigenze degli enti locali, ne viene fuori una mappa delle esigenze della Regione. Faccio un esempio; per quanto riguarda la Sicilia, possiamo dire che la prima esigenza da soddisfare potrebbe essere l'acquedotto; in Emilia, potrebbe essere la metanizzazione.

Ora, evidentemente, tutto ciò dovrebbe derivare da una scelta programmatica della Regione ma sulla scorta, però, dei problemi evidenziati da più comuni, e considerando anche quanto stabilito dalla Costituzione e dall'ultima legge sulla finanza locale. In sintesi, intendo la programmazione regionale come frutto di una rilevazione di bisogni.

Quanto al problema finanziario — e questo è un discorso che faccio da molto tempo — esso è subordinato, a mio avviso, anzitutto alla risoluzione del problema istituzionale. In altri termini, per risolvere il

problema è necessario che prima il Parlamento stabilisca il ruolo o il nuovo *status* delle autonomie. Infatti, se prima non si definiscono i compiti e i ruoli, è del tutto inutile che si tenti di trovare una soluzione finanziaria poichè questa non risiede se non nell'adeguamento dei mezzi disponibili ai fini e compiti istituzionali. Pertanto, da questo punto di vista è necessario anzitutto definire i ruoli, i rapporti tra comune, provincia e Regione, senza che ciò significhi una subordinazione; ma è evidente che vengono tutelati via via gli interessi di una sfera più alta.

Per quanto riguarda l'autonomia impositiva, non ho alcuna difficoltà a dire che ne sono un fautore, almeno per come fu considerata inizialmente. È chiaro che, e anche qui dobbiamo far capo ad esperienze straniere, proprio in relazione ai compiti istituzionali, lo Stato deve assicurare alle autonomie locali i mezzi finanziari per svolgere i propri fini istituzionali.

Però poi vi può essere un diverso grado di intervento sociale, di quantità e qualità di servizi. Il finanziamento della diversa qualità dei servizi dovrebbe essere assicurato proprio dall'autonomia impositiva: i cittadini che fruiscono di quel diverso *status* dei servizi dovrebbero essere gli stessi che lo pagano, e non come avviene oggi; infatti, una delle critiche al sistema attualmente vigente nasce dal fatto che, ad esempio, un'opera realizzata a Bologna viene pagata da Canicattì o viceversa; mentre, partendo da uno *standard* nazionale l'autonomia impositiva permette di intervenire in base alla ricchezza di ciascuna zona, salvo poi prevedere un fondo perequativo che tenti di equilibrare le diverse ricchezze delle varie Regioni.

Quindi, a mio parere, l'esistenza di una autonomia impositiva non inficia il programma regionale. Infatti, esso dovrebbe definire quali sono gli obiettivi fondamentali di una determinata Regione. Del resto, ho letto un piano regionale. Il piano regionale di sviluppo è una elencazione generica

di obiettivi sotto cui si può fare passare qualsiasi cosa. Non c'era quindi tanto da preoccuparsi per quella famosa frase inserita nella legge n. 153 del 1981 perchè, per come sono realizzati i piani, riesce facile dimostrare la compatibilità; credo che quando parliamo di interventi settoriali nel campo della produzione, possiamo — ripeto — far passare sotto questa dizione, qualsiasi investimento.

Pertanto, ritengo che sia necessario coinvolgere le proprie risorse e quelle che ha trasferito lo Stato in una visione generale, riconoscendo prioritaria la risoluzione, ad esempio, del problema dell'acqua. Infatti, senatore D'Onofrio, lei conosce la realtà siciliana; tutti sappiamo bene quale sia. Rimango quindi piuttosto perplesso quando, un comune che riceve l'acqua una volta alla settimana per tre ore, mi chiede 600 milioni di lire di mutuo per realizzare una pista di atletica.

Ora, se il comune, prima di risolvere altri problemi, fosse tenuto a seguire indicazioni regionali, che esso stesso ha concorso a formare, penso che la prescrizione sarebbe molto utile proprio per risolvere problemi di territorio; altrimenti non serve a nulla dire che le Regioni hanno una competenza di gestione, di programmazione del territorio.

Inoltre, mi è stata chiesta un'ulteriore precisazione riguardo al problema dell'Emilia-Romagna. Questa Regione, d'accordo con l'UPI regionale e con l'ANCI provinciale, aveva ritenuto di fare effettivamente il calcolo delle risorse disponibili; vi erano quindi quei determinati miliardi della Cassa depositi e prestiti, vi erano quelli disponibili in base all'accordo con i tesoriери che potevano concedere mutui a tasso di interesse particolare e le somme stanziare nel bilancio della Regione. Il complesso di tali risorse veniva poi ripartito in base ai vari obiettivi. Ma è chiaro che veniva fatta una valutazione globale, cioè ogni ente avrebbe avuto risorse varie secondo le fonti che, nel

complesso, avevano comunque una distribuzione abbastanza omogenea e rispondente alle esigenze.

Rispetto alla Cassa depositi e prestiti, che aveva fatto una ripartizione in base al semplice parametro popolazione-territorio, è chiaro che vi fossero differenze: ad esempio, l'Emilia-Romagna teneva presente particolari esigenze dei consorzi che non erano considerate dalla Cassa. Fatto e approvato questo programma, e quindi messo a disposizione di tutti i comuni, a distanza di cinque o sei mesi, andando avanti nella sua attuazione, gli enti che dalla Cassa avrebbero avuto meno di quanto teoricamente avevano diritto di avere (ma che avrebbero avuto di più da parte dei fondi regionali), denunciarono l'accordo regionale e pretesero dalla Cassa quella somma a suo tempo comunicata. Come sono potuti accadere simili fatti? Perchè anche in questo caso tutto era fondato solo su un determinato accordo, anche se preso a livello di associazione degli enti locali, e che a livello di singoli enti poteva essere disatteso.

Ma la ragione quale è? A mio parere risiede nell'attuale sistema ove esiste il comune e l'amministrazione provinciale. La Regione in base al suo ruolo non può che dare delle indicazioni generiche di intervento. Quindi anche in quel caso abbiamo avuto degli enti che in questo esercizio hanno avuto dei finanziamenti abbastanza squilibrati rispetto alle necessità. Questa è l'esperienza regionale.

Alla domanda se le difficoltà regionali derivano da una mancanza di programmazione nazionale debbo rispondere di no, perchè la programmazione nazionale è qualcosa di molto più grande di quello che può essere la limitata programmazione nel settore delle opere pubbliche. Ogni Regione, come tutti sappiamo, ha dei particolari problemi in determinati settori. La risoluzione coordinata di questi parziali problemi ritengo sia la cosa più semplice da un punto di vista di gestione territoriale e che non ha

niente a che vedere con la programmazione nazionale che è evidentemente di carattere economico generale e di sviluppo.

MELANDRI, *senatore*. Ho paura che il problema sia proprio questo. Io parto dall'esperienza fatta in Emilia-Romagna nel Comitato di intesa, di cui ho fatto lungamente parte. La conclusione di quel Comitato di intesa è stata che (alcune cose si sono realizzate e quindi da questo punto di vista la esperienza emiliana non va considerata del tutto negativamente) ad un certo momento è saltato il potere regionale di fronte ai poteri locali, in particolare ai grossi poteri locali. La trattativa diretta tra questi e il centro e, in generale, l'atteggiamento adottato dai poteri locali di grosso rilievo ha fatto saltare sostanzialmente il disegno di programmazione regionale. Sono convinto che tutte le Regioni ascoltano gli enti locali, ma raggiungere l'intesa con loro è un discorso impossibile. Quindi il problema è proprio questo: bisogna decidere a chi spettano i poteri programmatori, cioè se questo processo d'intesa, di cui si parla, debba essere una vera e propria intesa in senso giuridico, per cui l'opposizione di un comune autorizza la Cassa depositi e prestiti — sulla base delle norme del Parlamento che hanno annullato di fatto la programmazione regionale — a erogare il finanziamento quando il Sindaco e il Presidente della provincia dichiarino la priorità del finanziamento, o se invece il discorso del potere programmatore regionale non debba essere prevalente in rapporto ad una certa altra serie di poteri che risiedono nelle autonomie minori (le chiamiamo così non perchè siano gerarchicamente subordinate ma per una questione di dimensione territoriale). Il discorso della riforma dell'autonomia finisce per diventare il cardine di tutte queste situazioni da cui deriva poi quello delle procedure di programmazione e dei poteri programmatori collegati a dette procedure. Personalmente, propenderei per non recepire

nella legislazione questo principio dell'intesa, che invece vedo sottolineato con insistenza nella relazione della Cassa depositi e prestiti, perchè temo che noi non riusciremo in realtà a portarci a livelli di programmazione adeguati.

FALCONE. Personalmente le due cose non le posso escludere perchè abbiamo davanti un problema in cui (come ha già detto il senatore D'Onofrio) i comuni hanno rifiutato la programmazione regionale in quanto non ne hanno preso parte. Non è quindi esatto che le Regioni ascoltino sempre i comuni.

Durante questi anni in cui ho preso parte alla riforma della finanza locale ho avuto dei contatti con molti parlamentari che, parte attiva dei vari decreti, provenivano dalla Emilia Romagna. La realtà emiliana non è la realtà italiana: vi è un grande difetto di valutazione. Se l'Emilia Romagna, per la sua conformazione o struttura politica, riesce ad avviare questo dialogo, indipendentemente da come va a finire, in altre Regioni ciò non accade; da qui ecco il rifiuto, del quale parlava il senatore D'Onofrio, cioè il timore di essere coartati nelle scelte.

Ciò che lei ha detto è vero: l'intesa innanzitutto non si consegue con l'unanimità perchè è impossibile che tutti pensino allo stesso modo, ma l'enucleazione di quelli che sono i progetti fondamentali viene da una maggioranza (non in senso politico) che mette in risalto quali siano i problemi che più frequentemente affiorano nelle varie realtà degli enti locali. Una volta che si arriva a questo dovrebbe essere in un certo qual modo coattivo il riferimento alla programmazione regionale. Si tenga presente che nella legge n. 131 del 1983 non vi è più traccia di programmazione regionale. Comunque vorrei riferirmi ad una modifica operata sui fondi statali e precisamente alla lettera a) dell'articolo 9. Nella legge n. 131 è stato affermato che i fondi devono essere impiegati innanzi-

tutto per acquedotti e fognature e poi, in un secondo tempo, possono essere destinati ad altre opere di urbanizzazione. Si potrebbe quindi adottare un simile sistema. Siccome la realtà di una Regione non è uguale a quella di tutti i comuni, si potrebbero dare delle indicazioni per così dire coattive a tutti gli enti; se poi un ente locale è dotato di quei servizi per i quali la Regione ha stabilito la priorità, e naturalmente attesti che ha provveduto già per proprio conto alla risoluzione di quel problema, rimane libero di fare gli investimenti che vuole. Il problema è di evitare che, avendo presenti le necessità di una Regione e il modo in cui quella determinata Regione intende risolverle, si trascurino quei settori di intervento per privilegiarne altri che evidentemente hanno un grado di urgenza minore. Questo era il senso della mia osservazione.

PRESIDENTE. Con questa risposta del dottor Falcone, possiamo concludere la seduta odierna. La prossima riunione, in base al programma dei lavori, avrebbe dovuto essere dedicata alla Confindustria e agli imprenditori ma il dottor Lucchini, presidente della Confindustria, non potrà essere presente martedì prossimo e non abbiamo neanche il tempo necessario per convocare altre organizzazioni. Quindi proporrei di rinviare la seduta di martedì 10 luglio al martedì successivo.

Poichè non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 18,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
DOTT. VICO VICENZI