

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»**

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 LUGLIO 1984

Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	<i>Pag. 135, 158 e passim</i>
GERMOZZI	135
MICCI	136
PASQUINI	138
PALMAS	140
SCHIANO	143
BIRARDI	144
LUCCI	145, 146, 156
LAFORGIA	149
BRINI	151
PIREDDA	153
MURATORE	155, 158
FREDDI	157

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, per la Confederazione italiana del commercio e del turismo, il vice presidente Lucci ed il vice segretario Lamanna; per la Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche, Schiano; per la Confederazione generale italiana dell'artigianato, il presidente Germozzi e il consigliere Laforgia; per la Confederazione nazionale dell'artigianato, i segretari Palmas e Brini; per la Confederazione cooperative italiane, i vice presidenti Micci e Freddi; per la Lega nazionale cooperative e mutue, il segretario Pasquini e Clio Napolitano.

La seduta inizia alle ore 15.

Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana del commercio e del turismo, della Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche, della Confederazione generale italiana dell'artigianato, della Confederazione cooperative italiane e della Lega nazionale cooperative e mutue.

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 ».

Desidero rivolgere un ringraziamento ai rappresentanti delle Associazioni che hanno accolto il nostro invito per questa audizione.

Abbiamo invitato a partecipare a questa seduta i rappresentanti di alcune organizzazioni che hanno tra loro competenze diverse, ma in qualche modo affini, per proseguire l'indagine conoscitiva che la nostra Commissione, per decisione dei Presidenti delle due Camere, ha intrapreso.

Si tratta di raccogliere le opinioni e le proposte di diverse organizzazioni sui problemi che oggi si pongono per l'ordinamento regionale, sulla base di un questionario che è stato inviato e dal quale noi attendiamo di poter conoscere il giudizio della società civile organizzata.

La nostra indagine, infatti, si prefigge soprattutto di valutare il rapporto tra la società e le Regioni ed esaminare che cosa esse hanno rappresentato e possono rappresentare per la soluzione dei problemi che più direttamente investono i diversi settori della vita economica, produttiva e culturale del nostro Paese.

Abbiamo già ascoltato il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente del CNEL, il Presidente delle Camere di commercio oltre che, in prima istanza, i rappresentanti stessi delle Regioni (Consigli e Giunte regionali) e delle organizzazioni delle autonomie locali (comuni, province, comunità montane).

Con la seduta di oggi cerchiamo di acquisire il giudizio delle organizzazioni economiche. Sono state invitate a questa nostra audizione la Confcommercio, la Confersercenti, la Confartigianato, la Confederazione nazionale dell'artigianato, la Lega nazionale delle cooperative e mutue e la Confederazione delle cooperative italiane.

Tratteremo oggi delle materie per le quali le Regioni hanno grande interesse e, in parte, competenza primaria.

Rinnovo il ringraziamento a tutti voi che siete intervenuti e a tutti coloro che hanno già inviato una risposta scritta al nostro questionario. Infatti già tempo fa la Confersercenti aveva inviato la sua relazione, così come la Confederazione nazionale dell'artigianato, la Confederazione delle cooperative italiane e la Lega delle cooperative. Di queste ultime non abbiamo ancora potuto prendere visione perchè ci sono state consegnate da pochissimo tempo.

Detto questo, do senz'altro la parola al presidente della Confederazione generale italiana dell'artigianato, Germozzi.

GERMOZZI. Il mio intervento sarà molto breve perchè impegni urgentissimi mi chiamano a Bruxelles.

Come quadro generale noi abbiamo rilevato la mancanza di un raccordo sistematico tra la programmazione nazionale e quella regionale. Abbiamo denunciato questa carenza già in altre sedi e la ribadiamo oggi in questa audizione alla Commissione parlamentare.

Vorrei precisare che ciò ha portato, a nostro avviso, ad una frantumazione delle linee di intervento per lo sviluppo dell'artigianato nel territorio.

In tale ambito non è stato dato uno spazio adeguato al coordinamento delle iniziative regionali dirette alla tutela, allo sviluppo ed alla valorizzazione dell'artigianato (come recita, del resto, l'articolo 45 della Costituzione) nel contesto di una programmazione economica regionale.

Come Confartigianato, noi proponiamo che, per realizzare un'adeguata « qualificazione programmata » dell'artigianato a livello territoriale, siano garantiti il concorso formale e la partecipazione istituzionale delle organizzazioni sindacali artigiane nella fase di elaborazione dei programmi e in quella relativa alla loro stessa applicazione. Ciò rappresenta, a nostro avviso, la prima condizione utile, al fine di consentire un reale raccordo fra le istanze della imprenditoria artigiana e la stessa programmazione regionale, e costituisce, altresì, un presupposto per favorire un coordinamento organico fra le linee di intervento regionale in materia di artigianato, in una prospettiva nazionale.

Questa è una dichiarazione di principio, signor Presidente, mentre lascio i dettagli a chi avrà l'onore, presso questa Commissione, di rappresentarmi, dovendo assentarmi, come ho già detto, dopo questo *flash* di apertura di carattere generale.

Quanto al principio del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, raccomandiamo che da parte regionale siano costantemente e scrupolosamente rispettati i limiti previsti nel primo comma dell'articolo citato.

Queste sono aperture per un discorso che può essere approfondito nella realtà delle cose che giorno per giorno può anche mutare, senza per questo stravolgere i principi della Carta costituzionale. Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. Sono io a ringraziarla ed augurarle buon lavoro nel corso del viaggio che sta per intraprendere.

Ascoltiamo, ora, il dottor Micci, vice presidente della Confederazione cooperative italiane.

MICCI. Signor Presidente, noi siamo stati da sempre convinti regionalisti e non può essere diversamente perchè il Movimento cooperativo dal 1970, con l'avvento delle Regioni, è stato oggetto di grande attenzione e proprio grazie a ciò l'economia minore sta assumendo un ruolo significativo, soprattutto in alcune Regioni che hanno una forte vocazione cooperativa. Direi che in campo regionale la legislazione, in questi dieci, quindici anni, ha spaziato nei settori più disparati (agricoltura, edilizia, turismo, pesca, distribuzione, cultura) ed anche in settori che non erano propriamente delegati alle Regioni, per tentare in qualche modo di coprire alcuni vuoti che la legislazione nazionale aveva in campo operativo. In questi ultimi tempi le Regioni si stanno impegnando fortemente nel campo della produzione del lavoro in ragione anche dell'impegno che il Movimento cooperativo intende assumere riguardo ai problemi dell'occupazione. Tutti questi interventi, tuttavia, sono apparsi non sempre organici, qualche volta a « pioggia », ed hanno portato soprattutto alcune Regioni più avanzate, per quel che riguarda l'individuazione degli impegni cooperativi, a passare ad una seconda fase più organica della legislazione cooperativa che punta, sostanzialmente, alla individuazione di una legge organica di intervento attraverso la istituzione di un albo regionale degli enti cooperativi con un censimento dal quale si capisca, una volta per tutte, quale è il ruolo e come è inteso il Movimento cooperativo nel Paese; attraverso la certificazione di bilanci che dimostri la trasparenza e l'accuratezza con la quale queste gestioni vengono portate avanti; attraverso la istituzione delle Commissioni sulla cooperazione che consentano una discussione anche con i rappresentanti sindacali su problemi cooperativi e, inoltre, attraverso interventi a favore delle organizzazioni, soprattutto per la formazione e la

promozione per quanto attiene agli investimenti sui progetti. Tuttavia, noi riscontriamo che questo lavoro manca, nonostante il lodevole impegno delle Regioni, di una riforma organica del Movimento cooperativo. Manca, cioè, quella legge-quadro, che noi aspettiamo ormai da diversi decenni, entro la quale collocare i progetti di sviluppo legislativo del Movimento stesso. Pur essendo convinti regionalisti, notiamo tuttavia che in questi ultimi anni vi è stato un calo di tono nella istituzione regionale e, proprio perchè siamo convinti regionalisti, ravvisiamo la puntuale necessità che questa Commissione svolga un'indagine consultando il Paese, e soprattutto i corpi sociali organizzati che hanno un confronto permanente con le Regioni, intorno ai diversi problemi, al fine di dare un assetto istituzionale definitivo secondo il ruolo significativo ed importante che le Regioni possono svolgere per lo sviluppo civile ed economico del nostro Paese.

Secondo noi i problemi e i nodi che sono venuti al pettine sono i seguenti. Innanzitutto, vi è una ancora latente conflittualità tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, soprattutto in materia sanitaria, nell'agricoltura e nel turismo, e qualche volta anche nei rapporti con le organizzazioni estere, soprattutto con la CEE, rapporti che secondo noi sono più di competenza centrale che delle Regioni. Diversamente ci sarebbe una polverizzazione di iniziative all'estero poco concludente. Vi è stata, soprattutto in questi ultimi tempi, una difficoltà particolare della Regione nello stabilire rapporti sostanziali con i corpi sociali e le organizzazioni economiche. La partecipazione a livello regionale, molto spesso, è diventata più un rituale che non un fatto sostanziale, attraverso il quale si modificano certe prese di posizione delle istituzioni e dei partiti; ciò porta ad una disaffezione, ad un distacco, ad una mancata partecipazione e proposta delle organizzazioni stesse e ad una mancata riforma delle autonomie locali. Non è pensabile che le Regioni facciano un ampio decentramento verso gli enti locali e i comuni che

non sono attrezzati per dare risposte. Tutto questo diventa una « grossa bardatura », un fatto che solo nominalmente ha un momento di partecipazione delle comunità locali nello sviluppo e nella crescita di una comunità regionale. Infatti, mancando gli strumenti, vi è una impossibilità sostanziale di incidere e ne consegue che il decentramento negli enti locali diventa un elemento di lungaggine per decisioni che, oggi più che mai, richiedono tempestività, soprattutto in materia di spesa.

Purtroppo, dobbiamo anche dire con amarezza che la legislazione regionale, nel complesso, ha un tempo di invecchiamento che è diverso da quello delle leggi nazionali. Noi avevamo sempre sperato che il legislatore regionale, più attento ai problemi particolari delle comunità locali, avesse una maggiore sensibilità e una maggiore lungimiranza e che portasse avanti una politica legislativa di grande respiro, piuttosto che rifugiarsi nella mera gestione delle cose quotidiane. Abbiamo invece un invecchiamento eccessivamente precoce che è segno di improvvisazione, di mancato approfondimento dei problemi e di mancata previsione in senso dinamico dei bisogni e delle necessità delle comunità, per cui le leggi diventano sempre più numerose ingenerando, certamente, confusione.

Per ultimo, signor Presidente, abbiamo una burocrazia non sempre illuminata ed efficiente che certo non porta ad abbreviare i tempi di attuazione delle leggi e dei criteri di spesa.

Si può dire che siamo passati attraverso tre fasi: la prima fortemente partecipativa, istituzionale, con grandi aspettative da parte dell'opinione pubblica; la seconda, dal 1975 al 1980, nella quale vi è stata pienezza di governo e nella quale sono state prodotte le migliori leggi, almeno per quanto riguarda il Movimento cooperativo; infine, la terza che, secondo noi, è di scadimento, di decadimento.

Vorrei inoltre affermare che, probabilmente, c'è una classe politica meno preparata a intuire i bisogni e le necessità delle nostre comunità. Per questo credo sia ne-

cessaria una nuova statualità, che in qualche modo coinvolga in una vasta riforma il Governo e le autonomie locali, attraverso la quale recuperare la funzione complessiva delle Regioni.

Credo che si debba accentuare un discorso di programmazione; sono infatti d'accordo sulla necessità di raccordare la programmazione regionale con quella nazionale, per impiegare le risorse in modo redditizio e per mettere ordine in materia economica e di interventi finanziari.

Gli interventi in favore del Movimento cooperativo li vogliamo non tanto in funzione del ruolo di frontiera che svolgiamo, come rappresentanti delle categorie più deboli, quanto per la capacità e la forza che il Movimento stesso ha avuto ed è stato capace di esprimere, sia sul piano nazionale che nelle comunità locali.

PRESIDENTE. Do la parola al segretario per la Lega nazionale cooperative e mutue, Pasquini.

PASQUINI. Avevo preparato il mio intervento, ma gran parte delle questioni esposte dal Vice presidente della Confederazione cooperative italiane mi trova perfettamente concorde e quindi potrò limitare il discorso ad alcuni argomenti particolari che ritengo necessario sottolineare.

Anche noi della Lega nazionale cooperative e mutue, che trova la sua forza e la sua ispirazione in ambito prevalentemente locale, non possiamo che confermare la nostra vocazione regionalista. Siamo quindi per il rilancio delle Regioni; siamo una forza sinceramente impegnata per completare la riforma regionale, a tutt'oggi incompiuta se consideriamo che le leggi di riforma sancite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in sostanza, sono state attuate soltanto in materia sanitaria.

C'è indubbiamente il pericolo di resistenze e riflussi centralistici o neo-centralistici e la nostra Confederazione è per un rilancio del ruolo politico delle Regioni, le quali hanno, da parte loro, anche delle grosse responsabilità come ad esempio il fatto di non aver delegato funzioni amministrative a loro

volta a province o comuni e, più in generale, alle autonomie locali; di aver preferito configurarsi come enti di gestione anziché enti legislativi di indirizzo, programmazione e controllo; di essere diventate, in molti settori, agenzie di spesa della programmazione di interventi nazionali.

Purtuttavia questa realtà va strettamente collegata al mancato adeguamento dell'ordinamento statutale in relazione alle novità introdotte dall'istituzione delle Regioni. Basti pensare che nessuna modifica è intervenuta nelle competenze del Ministero dell'industria, commercio e artigianato per quanto riguarda le funzioni relative a questi settori. Allo stesso modo il Ministero dell'agricoltura e foreste è rimasto uguale nonostante la competenza primaria delle Regioni in materia.

Indubbiamente c'è la necessità di porre mano a questa complessa materia, che prevede anche riforme istituzionali. Siamo in particolare favorevoli, sulla base anche delle proposte che faceva il Vice presidente della Confederazione cooperative italiane, ad affrontare, sopra ogni altra questione, alcuni punti.

C'è ad esempio il problema della partecipazione delle forze sociali ancora irrisolto in moltissime Regioni; c'è il problema della programmazione regionale e quindi del come, attraverso la programmazione regionale dei piani di sviluppo, concorrere alla formazione della programmazione nazionale (ammesso che vi sia una volontà di sviluppare l'economia su una base programmatica). Queste credo siano delle questioni prioritarie e, per quanto riguarda altri aspetti di politica economica, vorrei ricordarne molto brevemente e molto velocemente alcuni.

Abbiamo avanzato le nostre osservazioni rispondendo a gran parte delle domande che ci sono state poste con il questionario e abbiamo inoltre preparato un documento che consegneremo alla Commissione.

Siamo dell'avviso che non può essere ignorato il ruolo delle Regioni, ad esempio, nel campo della politica industriale, almeno per ciò che riguarda la piccola e media industria. Sicuramente non vi sono limiti ad in-

terventi delle Regioni, per una certa interpretazione secondo la quale esse avrebbero competenza in materia di consorzi industriali. Quindi, per estensione di questo concetto, si potrebbe ampliare il loro intervento ai servizi reali delle imprese.

Dunque nel campo della politica industriale, soprattutto relativamente alla piccola e media industria e alla cooperazione, siamo dell'avviso che le Regioni debbano legiferare in materia di servizi reali delle imprese e di formazione manageriale. Il problema della formazione è già di competenza delle Regioni; si tratta di qualificare la formazione anche in senso manageriale. Vorrei ricordare che, anche se la gestione attiva della politica industriale trova nella compagine governativa interpretazioni diverse e pareri discordi, vi sono però alcuni punti di riferimento, alcuni elementi di accordo come, ad esempio, le agenzie regionali o comunque gli strumenti regionali decentrati sul territorio.

Si potrebbe ricordare inoltre la politica del lavoro. Non sappiamo come terminerà la verifica di Governo; non sappiamo se il Governo presenterà decreti o proposte di legge per quanto riguarda la riforma del mercato del lavoro, cioè collocamento, gestione, modalità, osservatori regionali e nazionali per l'occupazione, agenzie di lavoro, società nazionali di *job creation*.

Denuncio una situazione che non è più a mio avviso sostenibile. Da un lato c'è la mancanza di un riferimento nazionale, nell'ambito del quale poter legiferare (una legislazione fortemente ancorata al territorio, al suo tessuto imprenditoriale, ai suoi problemi sociali ed economici). Dall'altro lato c'è la tendenza, da parte delle Regioni, a legiferare in questa materia con iniziative contraddittorie che si sovrappongono e si contrastano.

Ad esempio, vi sono alcune Regioni (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia ed altre) dove esistono società come la « Lombardia lavoro » e « Friuli-Venezia Giulia lavoro », che hanno il compito di elaborare progetti per la politica attiva del lavoro, per facilitare processi di mobilità e momenti di incontro

tra domanda e offerta. Credo che queste iniziative non possano continuare a dipendere semplicemente dalla buona volontà: esse debbono essere inquadrare in una legge di principi e di indirizzi, di orientamento nazionale. Vi sono alcune realtà che assomigliano molto a società di *job creation*, a livello regionale. Credo molto nella struttura regionale, a progetti di politica attiva del lavoro, ad investimenti alternativi o sostitutivi in caso di ristrutturazione del tessuto industriale; ma credo anche profondamente alla necessità di avere un punto di riferimento nazionale.

Non penso comunque che questa problematica possa essere affrontata con una società nazionale di *job creation*: mi sembrerebbe questa una concezione di vertice, un po' illuministica, che prescinde dal ruolo delle Regioni.

Il rapporto tra Regioni e Comunità economica europea costituisce l'unico punto nel quale la mia posizione si differenzia un po' da quella della Confcooperative. È ormai un principio acquisito la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale; la Comunità presenta una notevole produzione normativa (direttive, regolamenti, pareri, eccetera). Vi sono dei Comitati di gestione in cui vengono elaborate le proposte, le direttive e i regolamenti, che sono direttamente applicabili alla nostra realtà regionale. È giusto dunque che in tali Comitati vi sia una presenza di organi rappresentativi del Governo, ma credo che, nel coordinamento tra politica comunitaria e realtà delle Regioni, deve essere assicurata anche una partecipazione delle Regioni stesse. Attualmente invece vi è una mancanza di coordinamento che si traduce nell'adozione di direttive e di regolamenti che molto spesso sono in contrasto, perchè adottati a posteriori rispetto ai piani di sviluppo regionali (ad esempio, nel settore agricolo). La partecipazione nei Comitati di gestione, dove si elaborano o dove si contribuisce ad elaborare proposte, direttive e regolamenti, mi sembra un fatto estremamente importante.

Circa i problemi della casa, dell'edilizia abitativa, per cui le Regioni hanno un ruolo

che — in alcuni casi — è integrativo di quello statale, sul problema della istituzione di un albo regionale della cooperazione — oggetto di iniziativa legislativa da parte di molte Regioni —, sul problema di una Commissione regionale per la cooperazione, che costituisca un elemento di partecipazione della nostra organizzazione alla programmazione economica e non un momento di partecipazione riferito a logiche di organizzazione o a logiche assistenziali, siamo fortemente orientati nel senso di anticipare, se vogliamo anche forzare un po' la mano del legislatore nazionale; manca, in sostanza, la riforma organica della legislazione cooperativa, e anche questo è uno degli elementi contraddittori che sottolineavo prima, a proposito della politica attiva del lavoro da parte delle Regioni. Vi è dunque una spinta, a mio avviso doverosa e necessaria, ad anticipare i contenuti della riforma organica, dal momento che a livello nazionale non vi è la volontà politica di procedere in questa direzione, o, quanto meno, fino ad oggi non è stata manifestata. Pertanto sono necessari: un albo regionale della cooperazione, una Commissione regionale per la cooperazione ed un momento di unificazione nazionale dei contenuti e dei principi che devono regolare il Movimento cooperativo attraverso il Consiglio superiore della cooperazione, che dovrebbe garantire l'unitarietà dell'istituto cooperativo e dei principi legislativi.

Vi sono poi altri temi, come, ad esempio, quello della certificazione delle verifiche amministrativo-finanziarie circa il buon utilizzo degli incentivi dell'intervento pubblico. Nel campo dell'edilizia abitativa vi è la necessità di porre fine al fenomeno della cooperazione spuria, e ciò richiede precise prese di posizione sul piano legislativo e sul piano dei criteri e dei requisiti mutualistici; vi è la necessità soprattutto di una riforma organica della legislazione cooperativa che aggiorni questo istituto sul piano imprenditoriale. Vogliamo essere il terzo settore dell'economia (crediamo di rappresentarlo già nei fatti, con le iniziative e con la coerenza del nostro atteggiamento), non un settore assistito;

intendiamo e desideriamo misurarci, sul mercato, in alcuni settori come quello già ricordato dell'edilizia abitativa, dell'agricoltura e, marginalmente, della distribuzione. Per quest'ultimo comparto si pone comunque il problema di una diversa competenza regionale, competenza che oggi invece è bipolarizzata a livello nazionale tra Ministero e comuni, necessaria per poter portare avanti una programmazione del settore.

Sull'insieme di questi problemi, sulla necessità di una riforma organica della legislazione cooperativa, che anticipi anche quanto di positivo stanno facendo molte Regioni soppure con caratteristiche episodiche, frammentarie e non collegate tra loro, abbiamo cercato in questi ultimi tempi di stabilire un collegamento con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il nostro impegno è per un adeguamento, per una riforma che sfrondi l'istituto cooperativo dai vincoli che l'attuale legislazione presenta ancora per una presenza attiva e dinamica sul mercato. Riteniamo che le Regioni debbano avere una parte rilevante proprio per i motivi politici, sociali ed economici che ho cercato di evidenziare. In questa direzione noi ci siamo — ripeto — impegnati: occorre un accordo sulle materie che ho ricordato per poter condurre avanti iniziative e programmi concreti di riforma.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Pasquini. Do la parola al dottor Palmas, segretario della Confederazione nazionale dell'artigianato.

PALMAS. Anche la nostra Confederazione condivide la validità di un indirizzo regionalistico. Valutiamo l'importanza della esperienza di governo regionale nei confronti della categoria che rappresentiamo. C'è un impegno da parte nostra ad operare per il consolidamento e il pieno sviluppo di queste esperienze e quindi anche le osservazioni che faremo attengono all'esigenza, alla prospettiva di superare i limiti e i ritorni centralistici presenti e all'esigenza di dare piena operatività al sistema delle auto-

nomie. È da noi pienamente condivisa l'attribuzione di una competenza primaria nel campo dell'artigianato alle Regioni e, per loro tramite, l'attribuzione di un insieme di deleghe al sistema delle autonomie locali che, come dirò, si è comunque realizzata per ora solamente in pochissime Regioni. Le ragioni di questo indirizzo sono costituite ovviamente dal carattere diffuso dell'imprenditoria artigiana, dalla sua integrazione con i sistemi socio-economici locali rispetto ai quali il momento di programmazione legislativo è più organicamente collegato a quello regionale.

Nel documento che abbiamo presentato, cerchiamo di affrontare, in maniera un po' più analitica di quanto farò io, una serie di questioni che attengono il rapporto tra Regioni e artigianato.

Il primo problema che abbiamo sollevato è quello del rapporto tra programmazione regionale e artigianato, sottolineando la rilevanza dell'intervento regionale soprattutto nell'ambito della programmazione per progetti. I progetti sono articolazioni del bilancio regionale, collegati ai programmi di sviluppo; dovrebbero essere elaborati sulla base di analisi quantitative dei fenomeni socio-economici e connessi a precise indicazioni di spesa; l'oggetto dei progetti dovrebbe essere riferito a campi sufficientemente omogenei per soddisfare una logica di unitarietà dell'intervento. Per questo insieme di motivi crediamo sia opportuno proporre un progetto di qualificazione e di sviluppo dell'artigianato da realizzarsi ad opera delle Regioni con la partecipazione delle organizzazioni di categoria e col contributo delle espressioni culturali locali, soprattutto del campo economico. Non mi soffermo ora sulle motivazioni di natura economico-strutturale, oltre che normative, che giustificano questa scelta; vorrei invece soffermarmi su alcuni elementi di limite presenti nell'attuale situazione.

Intanto i sistemi di definizione dei progetti assunti dalle Regioni ci sembrano molto eterogenei. Questo è un problema di carattere generale, ma estremamente rilevante soprattutto per l'artigianato. Si può fare una casistica: al momento noi conosciamo sol-

tanto una Regione, l'Emilia Romagna, che ha in corso di attuazione un progetto di qualificazione e sviluppo rivolto in modo organico al comparto artigiano.

Un'altra Regione, l'Umbria, con la recente Conferenza regionale sull'artigianato, ha proposto un progetto per l'artigianato e la piccola e media impresa, mentre in altre realtà sono stati approvati o sono in corso di discussione diversi progetti riguardanti anche le imprese artigiane, progetti sia di tipo settoriale che di tipo fattoriale, per servizi reali alle imprese.

Vi è poi il progetto per l'innovazione tecnologica in Lombardia; abbiamo una consistente presenza dell'artigianato, anche se in un contesto diverso da quello citato prima, nel progetto per il settore secondario nella regione Veneto e protremmo ancora continuare nella esemplificazione.

Noi valutiamo lo spessore delle specificità storiche, politiche e culturali delle situazioni regionali; sembrerebbe però opportuno un dibattito che consentisse di assumere linee di valore generale almeno in materia di artigianato e con una valutazione comparativa delle esperienze in atto. Per questo motivo la Confederazione nazionale dell'artigianato ha proposto la convocazione da parte del Governo, con il concorso delle autonomie locali, di una Conferenza nazionale sull'artigianato in cui la problematica del progetto di qualificazione e sviluppo potrebbe assumere il carattere di tema centrale.

Tale questione ci sembra molto importante anche perchè si potrebbe cogliere in questo modo la specificità insieme alla complessità dell'artigianato nelle sue diverse manifestazioni settoriali, che vanno dai settori manifatturieri ai servizi alla persona, dai trasporti all'edilizia, ai settori artistici tradizionali, cercando di superare nei fatti, e non soltanto con elaborazioni concettuali, questa visione di subalternità e di residualità che tende talvolta ad essere implicitamente presente dove non si afferma pienamente una valutazione e un approfondimento di tipo progettuale.

Conseguenza di questi limiti sono i problemi presenti nel ruolo dell'artigianato nel-

l'ambito dei bilanci regionali. Abbiamo presentato qui alcune tabelle di un nostro studio sui bilanci preventivi delle Regioni per il 1984 per quanto riguarda l'artigianato. Ci sono dei limiti nella valutazione della capacità di spesa anche prendendo in esame soltanto gli impegni di competenza nei bilanci preventivi. Occorrerebbe fare una analisi dell'efficienza e della capacità di spesa e bisognerebbe anche comprendere la situazione dei bilanci consuntivi; ma già dai bilanci preventivi possiamo trarre alcune conclusioni. In primo luogo ci sono pochissime Regioni che superano l'uno per cento della spesa complessiva regionale in direzione dell'artigianato, percentuale questa estremamente bassa che viene aumentata di poco se la si considera non sulla spesa complessiva regionale, ma sulle entrate non vincolate dalle Regioni; soltanto per quanto riguarda la regione Veneto la capacità di spesa nei confronti dell'artigianato è migliore rispetto alla media.

Problemi sorgono anche per quanto riguarda la composizione dei bilanci regionali: abbiamo allegato anche in questo caso tabelle di documentazione e ci troviamo di fronte a destinazioni scarsamente differenziate che si concentrano ancora grandemente soprattutto nel settore del credito con cooperative di garanzie, contributi in conto capitale o investimenti. C'è indubbiamente una evoluzione positiva perchè la legislazione è stata resa in generale più efficiente, ma l'intervento non copre l'arco complessivo delle problematiche sulle quali le Regioni possono intervenire e sulle quali talvolta intervengono come, per esempio, l'associazionismo economico, la promozione commerciale, gli insediamenti produttivi, la formazione professionale e l'apprendistato.

Per quanto riguarda la legislazione, possiamo dire che per certi versi è positiva, ma è certamente da completare. Abbiamo avuto in questi anni, anche nell'ultima legislatura, esperienze importanti di legislazione regionale; per quanto riguarda l'artigianato osserviamo che, pur con fatica, in diverse Regioni si va verso un miglioramento della legislazione regionale degli anni prece-

denti e, per esempio, per quanto riguarda il credito vi è stato un adeguamento nell'intervento dell'Artigianocassa e lo snellimento delle procedure in materia di credito. Certamente vi sono ancora casi di forte arretratezza e ci si è fermati talvolta alle prime norme emanate negli anni settanta. Problematica è la gestione per cui norme considerate valide, dal punto di vista della definizione complessiva, dalle stesse organizzazioni dell'artigianato si scontrano poi in campo attuativo con una serie di meccanismi estremamente complessi che le rendono impraticabili. Soprattutto nel campo legislativo ci sembra che il collegamento dell'impostazione delle leggi a una logica progettuale consentirebbe di affrontare i grossi problemi effettivi e strutturali delle imprese in questo momento. I problemi più urgenti che oggi devono essere affrontati sono quelli dell'innovazione tecnologica, su cui non esistono norme nazionali che incidano sull'impresa artigiana e la stessa legge n. 426 del 1971 esclude l'artigianato; della promozione commerciale; della organizzazione aziendale e della managerialità. Questi tre problemi possono essere affrontati solo se a monte c'è un metodo di carattere progettuale ed è questo, a nostro avviso, l'indirizzo da seguire.

Dal punto di vista istituzionale non possiamo prescindere dal riferimento alla necessaria approvazione della nuova legge-quadro per l'artigianato: dopo undici anni tale legge è stata finalmente licenziata dal Senato ed ora è all'esame della Camera dei deputati. Interesse della nostra Confederazione e di tutto l'artigianato è che questa legge sia approvata al più presto per dare un quadro di riferimento certo alle Regioni e per poter anche definire il ruolo di una serie di organismi, tra i quali, per esempio, le Commissioni provinciali e regionali dell'artigianato che devono essere valorizzate nel loro ruolo di rappresentanza e di supporto all'attività di programmazione e di intervento regionale. Fino a questo momento, solo due Regioni — l'Emilia Romagna e l'Abruzzo — hanno approvato le leggi per le deleghe agli enti lo-

cali, deleghe che ci sembrano importanti per definire il ruolo delle province in materia di formazione professionale e di mercato del lavoro, quello dei comuni in materia di artigianato, di servizi, di apprestamento degli insediamenti, e quello delle Commissioni regionali e provinciali dell'artigianato.

L'ultimo punto riguarda il ruolo dello Stato. Negli interventi che mi hanno preceduto è stato sottolineato il problema del rapporto tra la programmazione regionale ed il quadro di riferimento nazionale per una programmazione a medio termine. Riteniamo che la attuale carenza debba essere superata e che debba essere attuato il rapporto, fino ad oggi non realizzato, tra i bilanci regionali ed i bilanci pluriennali dello Stato, in termini programmatori.

Desidero sottolineare altri aspetti quali la possibilità di coordinare gli interventi di carattere nazionale con quelli di carattere regionale; citavo prima la questione delle innovazioni tecnologiche e la necessità di prevedere in questo campo degli interventi che vadano al di là del breve periodo previsto dalla legge n. 696 del 1983. Vi sono infine dei compiti di impulso come, per esempio, l'attuazione dei progetti comunitari nelle Regioni meridionali, che oggi potrebbero essere svolti efficientemente da alcuni Ministeri e si potrebbe inoltre definire meglio il ruolo da attribuire alle Regioni nell'ambito della riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Riteniamo che siano questi i limiti e le carenze che impediscono la piena realizzazione del sistema delle autonomie, nel quale l'artigianato credo possa trovare effettivamente una migliore soluzione ai suoi problemi rispetto ad uno schema di intervento esclusivamente centralistico, in una materia fondamentale anche per il futuro delle imprese e per la loro migliore collocazione nel sistema economico.

Crediamo che siano queste le questioni da affrontare partendo da un orientamento politico chiaro sulla specificità dell'artigianato nell'ambito della programmazione per progetti.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Palmas. Do la parola al rappresentante della Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche, dottor Schiano.

SCHIANO. Signor Presidente, abbiamo inviato da alcuni giorni una memoria scritta, per cui mi limiterò ad alcune considerazioni aggiuntive, specie in relazione a quanto abbiamo avuto modo di apprendere in questi giorni grazie ai vari contatti con le nostre organizzazioni che operano sul territorio regionale

Dobbiamo anche noi anzitutto affermare la nostra vocazione convintamente regionalista; questo non ci esime dal rilevare che in questi anni, specie in questo ultimo scorcio della terza legislatura regionale, abbiamo avuto con le Regioni un rapporto denso di molte difficoltà, dovute principalmente a due cause.

La prima è di ordine strutturale e secondo noi dipende da un non completo decentramento dei poteri dello Stato alle Regioni, specie nelle materie di cui ci occupiamo e cioè il commercio ed il turismo, anche se con gradi diversi: le Regioni hanno competenza primaria nel settore del turismo, mentre nel settore del commercio hanno soltanto una serie limitata di competenze.

La seconda questione è interna al modo di essere delle Regioni stesse. In questi anni abbiamo rilevato il persistere di una concezione culturale tutto sommato residuale, ed in particolare non si riesce ancora ad individuare in questi settori, specialmente nel commercio, dei motori dello sviluppo, degli elementi portanti ed addirittura trainanti, soprattutto per alcune questioni territoriali. Riteniamo che, particolarmente per quanto riguarda il commercio, le competenze delle Regioni e degli enti locali vadano notevolmente ampliate e che in questa fase, in cui si parla molto di riforma della legislazione in questo campo, la Regione debba diventare il perno reale della costruzione e della gestione della programmazione in questo settore. Dobbiamo passare dalla

pianificazione, come l'abbiamo concepita con la legge n. 426 del 1971, ancora in vigore, ad un concetto di programmazione più ampio, flessibile e complessivo; non si tratta più — da parte delle Regioni e degli enti locali — di stabilire quanti debbano essere i punti di vendita sul territorio e quante le strutture di grande distribuzione, che è attualmente l'unico compito attribuito alle Regioni in questa materia. Si deve invece passare ad una fase nuova se si vuole realmente innescare quel processo di reale innovazione di cui il commercio crediamo abbia bisogno.

Riteniamo allora che, in alcuni settori particolari, le Regioni debbano intervenire con maggiore ampiezza di poteri e soprattutto con maggiore competenza. Penso ad esempio ai mercati agro-alimentari, le cui carenze nell'organizzazione di una diffusa rete sul territorio penalizzano in maniera pesante le stesse produzioni quali l'ortofrutticola, l'itica, la carnea e la floricola.

È anche necessario che le Regioni abbiano delle competenze rispetto alla riforma della legislazione sui prezzi ferma al 1944, che non può essere rinviata e che deve vedere nelle Regioni un elemento centrale e di fattivo impegno per una politica di questo genere.

Le questioni della assistenza tecnica alle imprese ci sembrano decisive per avviare un processo di innovazione e di reale trasformazione nel settore del commercio; anche nel settore del credito c'è una grande confusione e vige ancora la legge n. 517 del 1975 che centralizza i poteri e funziona poco e male. Da molti anni proponiamo la regionalizzazione di questa legge, programmando una serie di interventi sul territorio e precisando l'ambito di intervento delle Regioni in modo più concreto.

Nel commercio, per la verità, si è fatto poco o quasi nulla ed anche in questo settore vi è un calo di tensione e di impegno complessivo, ed abbiamo rilevato come negli anni passati questo discorso sia stato svolto soprattutto con un'ottica di carattere assistenziale, più che con un'ottica finalizzata alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Vi sono altre materie sulle quali le Regioni hanno competenza primaria, come per esempio la formazione professionale.

Riteniamo che, specialmente nei settori del commercio e del turismo, ci sia bisogno di preparare dei quadri e delle nuove figure professionali che riescano a gestire le nuove esigenze emergenti. Vi sono anche alcune questioni particolari legate al settore del turismo ed alla concreta attuazione della nuova legge-quadro, in vigore da qualche tempo. A nostro avviso vi è un problema fondamentale ed urgente che potrebbe anche bloccare il funzionamento di questa legge che riteniamo positiva: non esiste ancora infatti, se non a livello consultivo, un momento di coordinamento dell'attività delle Regioni ed è questo un aspetto importante se si pensa che il turismo non può avere una politica ed una immagine diversa — o peggio ancora contraddittoria — nell'ambito del territorio nazionale. Basti, a questo proposito, pensare alle difficoltà delle Regioni meridionali a causa degli enormi costi del trasporto e della mancanza di strutture viarie e di aeroporti di terzo livello.

L'ultimo elemento che va considerato, in relazione ad una corretta politica per il turismo, è la mancanza di un preciso impegno delle Regioni per una politica di difesa e di protezione dell'ambiente.

Vorrei anche sottolineare una questione urgente che è emersa in questi giorni, quella delle concessioni demaniali marittime, le cui deleghe sono state da tempo attribuite per legge alle Regioni e che invece permangono nelle mani di alcuni organismi dello Stato, quali il Ministero della difesa, della Marina militare ed altri. Questa situazione arreca una serie enorme di difficoltà per i concessionari di stabilimenti balneari, sia sotto il profilo economico, sia sotto quello burocratico.

Sono queste le poche cose che intendevo sottolineare in aggiunta a quanto già segnalato.

BIRARDI, *deputato*. Mi sembra che l'illustrazione che hanno compiuto i dirigenti delle varie associazioni si sia dimostrata di

estremo interesse. Mancano ancora alcune risposte per avere un quadro complessivo delle valutazioni e delle proposte. Vorrei sollevare due questioni.

La prima riguarda la valutazione complessiva che le varie associazioni esprimono sui singoli settori (cooperazione, artigianato e commercio), tenendo conto delle diversità delle situazioni prodottesi sia a livello regionale, sia nel campo della produzione legislativa; sarei interessato a conoscere prima di tutto come le Regioni a statuto speciale — che hanno una vita più lunga — hanno elaborato una legislazione particolare nel settore. Per quel che riguarda le Regioni a statuto ordinario sarei anche interessato ad avere una valutazione dal punto di vista geografico (nord, sud, centro), perchè credo che ci troviamo di fronte a delle differenziazioni. Per il Mezzogiorno e per le isole senza dubbio esistono maggiori difficoltà, almeno per quanto riguarda alcuni di questi settori, e pertanto vorrei conoscere la valutazione delle organizzazioni qui presenti sulle potenzialità di sviluppo e di crescita dei settori stessi e soprattutto se ritengono che si debbano elaborare delle proposte particolari per favorire lo sviluppo di queste Regioni; non mi riferisco evidentemente a misure di carattere assistenziale, ma vorrei sottolineare l'impegno di queste associazioni nel Mezzogiorno e nelle isole in particolare.

Seconda questione: vorrei conoscere quanto influisca in questi settori il fatto che non esistono allo stato attuale — almeno in modo organico — dei punti di riferimento nazionale; si è parlato molto del rapporto fra programmazione nazionale e programmazione regionale, ma in effetti non esiste una programmazione nazionale ed è quindi difficile rapportarsi a qualcosa che non esiste.

In alcuni interventi ci si è però riferiti in generale ad una legislazione nazionale, dato che, anche se non esiste un piano o un programma di carattere nazionale, il Parlamento ed il Governo possono elaborare delle leggi. Riferendosi alla carenza di leggi-quadro a livello nazionale, va notato che ciò si riflette negativamente sulla stessa politica

regionale. Non voglio assolutamente cercare di scaricare le difficoltà ed anche le carenze e le responsabilità delle Regioni, ma il quadro dell'iniziativa regionale in questo campo è interessante. Esse hanno fatto uno sforzo in una fase di caduta di tensione, e ci troviamo comunque di fronte ad una legislazione diversa da Regione a Regione. Non ci sono quindi dei punti di riferimento unitari, anche se un'articolazione è sempre auspicabile.

Vorrei conoscere quali provvedimenti legislativi a livello nazionale, secondo queste associazioni, siano necessari prioritariamente per migliorare il quadro nazionale di riferimento.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Lucci, vice presidente della Confederazione italiana del commercio e del turismo, per fornire i necessari chiarimenti ai colleghi commissari.

LUCCI. Le nostre osservazioni, evidentemente ed ovviamene, non mirano a svilire le istituzioni. Si tratta di osservazioni che abbiamo dovuto fare proprio sulla base di queste esperienze che, purtroppo, non sono state molto positive. D'altra parte, il fatto stesso che esista una Commissione parlamentare per l'esame di questo problema sta a significare che questo stesso esiste e, per certi aspetti e per certe competenze, va rimeditato.

L'esperienza regionale, in linea generale, fino ad oggi è stata deludente perchè mancano leggi-quadro nazionali sulle materie trasferite. L'onorevole Birardi ha indicato nel suo intervento quali sono queste leggi che mancano e quali sono gli effetti negativi causati dallo scoordinamento che ne consegue, perchè una Regione legifera in un certo modo su un dato argomento e sullo stesso argomento un'altra legifera in modo differente.

PRESIDENTE. Poichè a noi interessa conoscere fino in fondo la realtà, può farci un esempio di queste discrasie tra i modi di legiferare di una Regione o dell'altra?

LUCCI. Possiamo farli e possiamo farveli avere, ma al momento non li ho a portata di mano; ma che le discrasie comportino un diverso comportamento di una Regione rispetto all'altra, questo mi pare ovvio.

Il mancato processo di delega di funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali è un fenomeno che si è verificato di più nei confronti di certi comuni e meno nei confronti di altri.

L'incompleto trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni è una doglianza sollevata da molti. C'è poi il ritardo nella ridefinizione dei compiti della provincia come ente intermedio di programmazione e di coordinamento. Per questa istituzione intermedia, che fino a qualche anno fa sembrava dovesse essere soppressa, oggi siamo su una tendenza opposta cioè cerchiamo di ridarle importanza.

Va ridefinito tutto il quadro proprio perchè non si determinino incoerenze nel comportamento dell'uno e dell'altro istituto.

Queste carenze hanno determinato notevoli disfunzioni nelle attività di governo e di indirizzo dei processi economici, specialmente per il settore del terziario produttivo: interventi e processi economici che richiedono non solo l'adeguamento degli istituti vigenti, ma anche uno sforzo originale e creativo di ingegneria istituzionale.

Sino ad oggi, infatti, sia per il commercio che per il turismo, le Regioni hanno proceduto con interventi che in gran parte riproducono la filosofia e le finalità dell'intervento statale prima dei decreti del 1972 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

L'esperienza della Confcommercio è di collocare in posizione prioritaria l'azione verso il terziario di mercato, ponendo come strumento essenziale di tale azione la programmazione, tanto degli obiettivi strutturali, quanto della ripartizione delle risorse, perchè solo attraverso un suo profondo ripensamento è possibile attuare una politica attiva a sostegno di settori capaci di un effettivo sviluppo degli investimenti e dell'occupazione.

Non è nuovo il fatto che, per esempio, nel settore del commercio e del turismo, c'è stato un notevole incremento dell'occupazione negli ultimi anni. Quando negli altri settori produttivi, in particolar modo dall'agricoltura e dall'industria, venivano esclusi numerosi lavoratori, il terziario di mercato è riuscito, almeno in parte, ad assorbirli.

Il ruolo maggiormente avvertito dalle componenti del terziario di mercato è stato quello della ripresa di attenzione sulla necessità di pensare il territorio come sistema sociale ed economico integrato, ma per i motivi indicati e per la mancanza di una cultura sedimentata su questa problematica, non si è avuta una coerente e tempestiva azione pubblica.

Sono perciò necessari strumenti legislativi, programmatici e procedurali improntati al principio di rendere più immediato il soddisfacimento dei bisogni reali dei soggetti socio-economici operanti sul territorio e delle domande che emergono concretamente dalla società civile.

Le dinamiche economiche di questi anni rendono ancora più urgente l'impegno per riproporre con forza l'importanza della funzione del terziario di mercato che deve essere alla base di un rinnovato ruolo dell'ente Regione, sia nel governo dei fatti economici, che nella promozione di più elevati livelli di vita civile.

La condizione per il perseguimento di questo fine è una attenta revisione degli obiettivi strutturali e degli assetti territoriali e urbani, alla quale deve corrispondere una più equilibrata ripartizione delle risorse tra i settori produttivi e le attività di servizio, soprattutto allo scopo di cumulare gli effetti dinamici di settori capaci di effettivo sviluppo degli investimenti e della occupazione con quelli sociali della crescita della qualità della vita.

Noi, su questo, abbiamo diverse doglianze da fare, perchè potremmo dire che, a fronte delle erogazioni fatte da tutti gli enti pubblici a favore dei vari settori della produzione, al commercio mi pare che sia affluito soltanto l'uno per cento del totale, la qual

cosa mi sembra abbastanza esigua. Direi, quindi, che è trascurabile lo sforzo che è stato fatto dallo Stato nei confronti di questo settore che poi magari viene spesso e volentieri criminalizzato come se avesse delle responsabilità che altri non hanno.

Le stesse leggi di iniziativa popolare sono rimaste un fatto eccezionalissimo e, quindi, di scarso rilievo nella esperienza delle istituzioni regionali mentre avrebbero dovuto comportare un qualche risultato.

Occorrerebbe potenziare i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i soggetti rappresentativi degli interessi collettivi ed amministrativi attraverso l'apertura delle fasi istruttorie al contributo delle associazioni maggiormente rappresentative delle attività economiche e sociali presenti a livello territoriale.

Nell'ambito del turismo, le Regioni dovranno correttamente impostare nelle leggi di attuazione della legge n. 217 del 1983 il rapporto tra Governo centrale, aziende di produzione turistica ed enti locali.

La mancanza della legge di riforma delle autonomie locali rende questo compito difficile e rischia di sminuire la carica innovativa della legge-quadro, in assenza di una razionale suddivisione delle funzioni amministrative di interesse locale.

Nel settore turistico i rapporti Stato-Regione sono impostati dalla legge-quadro secondo i criteri della programmazione ma tale dinamica deve trovare ancora una sua esplicita attuazione. Spesso infatti si rinnovano gli interventi scoordinati di Stato-Regioni, al di là delle competenze attribuite. Un esempio è la attività di promozione turistica sul mercato estero che viene spesso svolta dall'ENIT e dalle Regioni senza una preventiva opera di coordinamento.

Nel settore del commercio i rapporti tra Stato e Regioni sono estremamente disorganici perchè le competenze regionali sfiorano appena questioni di notevole rilievo. Ciò si evidenzia in particolare per le disposizioni della legge n. 426 del 1971 che affi-

dano alle Regioni esclusivamente la gestione del rilascio, caso per caso, dei nulla-osta per le grandi strutture di vendita che superano i 1.500 metri quadrati di superficie.

A tal fine sarebbe necessario invece affidare alle Regioni i compiti di programmazione di tali attività sulla base di indicatori socio-economici che non prescindono dal fenomeno nel suo complesso e che consentirebbero anche di individuare le tipologie delle strutture da realizzare.

Resta assolutamente difficile coordinare queste iniziative quando la Regione deve intervenire soltanto, e caso per caso, sulle strutture di grandi dimensioni ovunque collocate mentre non ha alcun obbligo nè alcuna potestà per quanto riguarda la pianificazione del commercio tradizionale e del commercio ambulante.

Se le Regioni avessero la competenza di redigere un vero e proprio piano per le grandi strutture di vendita, avrebbero anche possibilità effettive di incidere sul processo di ristrutturazione e di riqualificazione della rete di vendita al dettaglio in sede fissa. Analogo ruolo dovrebbe esser svolto anche relativamente al settore ambulante, allo scopo di poter pervenire ad una ricomposizione globale della domanda dei servizi commerciali, sia in termini di quantità che di qualità.

Sul piano del disegno istituzionale per la ripartizione delle funzioni e dei poteri, più che ricorrere ad innovazioni (le vecchie comprensorialità, altre incrostazioni tipo bacini ed associazioni intercomunali che, da un lato, tendono ad eludere le competenze del Consiglio provinciale e delle sue espressioni e, dall'altro, espropriano i Consigli comunali delle loro competenze), sarebbe sufficiente che si attuassero compiutamente le norme costituzionali, i principi espressi nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e quelli previsti come generali dalle leggi statali.

In questo quadro è urgente ridefinire il ruolo della provincia come soggetto di programmazione economica: principio ampia-

mente condiviso, come è confermato dall'ordine del giorno recentemente approvato dal Senato che individua la provincia come « unico ente intermedio ».

Inoltre, molte Regioni stanno legiferando in materia di competenze comunitarie, soprattutto per quanto attiene alla tutela dei consumatori, tema questo destinato a svilupparsi sempre di più.

In tali campi sarebbero necessari principi quadro allo scopo di evitare difformità di indirizzo tra Regioni o tra queste e le direttive della CEE. Infatti, lo scoordinamento è possibile tra Regione e Regione, ma è anche possibile tra Regione e CEE.

In conclusione, esaminando i risultati e le difficoltà riscontrate dalle Regioni nella loro esperienza, occorre riconfermare che, alla luce del disposto dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, lo Stato dovrebbe determinare gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni. In tale ambito dovrebbero svilupparsi i rapporti di carattere economico tra Stato e Regioni. I programmi regionali di sviluppo, coordinati con gli interventi di competenza degli enti locali territoriali, devono armonizzarsi con i principi e gli obiettivi della programmazione economica nazionale.

Le note vicende della programmazione economica ed il ritardo di molte Regioni nella redazione dei piani regionali di sviluppo, hanno reso praticamente non operanti i principi indicati dal suddetto articolo 11, con la conseguenza di rendere aleatorio il collegamento tra programmazione ed attività di finanziamento.

A ciò si aggiunge, in modo particolare nel commercio, la mancanza di norme quadro relative a fiere e mercati ed alle altre disposizioni contenute negli articoli 52 e 55 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (assistenza tecnica, prezzi, attribuzioni comunali, eccetera), che rendono scarsamente funzionali i rapporti tra Stato e Regioni in tali materie ed episodici gli interventi relativi.

Per quanto riguarda il turismo, la recente legge-quadro ha istituito un Comitato di coordinamento per la programmazione turistica, luogo istituzionale di incontro tra Stato e Regioni. Non è possibile ancora esprimersi sull'operato di questa istituzione, che è in fase di avviamento: appare opportuno, però, che la sua attività si colleghi strettamente con l'opera del Comitato consultivo previsto dalla stessa legge, per permettere un'opera di programmazione attenta ai diversi interessi che interagiscono sullo sviluppo del turismo.

Sarebbe perciò necessario:

— emanare legge-quadro in materia di mercati all'ingrosso, di fiere e di assistenza tecnica;

— coordinare in programmi regionali settoriali gli indirizzi al commercio, tanto nella fase di ingrosso che di dettaglio. Ciò richiede di finalizzare al conseguimento di tali obiettivi gli stanziamenti per iniziative strutturali, per le leggi di incentivazione dell'associazionismo e per la formazione professionale, nonchè di snellire gli adempimenti procedurali;

— identificare al più presto un piano per la programmazione turistica nazionale che abbia tra i suoi obiettivi:

1) l'attuazione dell'intero sistema previsto dalla legge-quadro;

2) il coordinamento degli interventi finanziari a favore del settore operati da ogni Regione, secondo principi di razionale utilizzazione delle risorse;

3) il coordinamento della programmazione turistica con settori interdipendenti di intervento pubblico, quali quello dei trasporti, della tutela e valorizzazione dell'ambiente ed altri.

Bisognerà che veramente tra l'ente Regione e le organizzazioni, almeno quelle di maggior peso, che esistono sul territorio in rappresentanza delle varie forme di produzione, dei consumatori, dei lavoratori e via dicendo, vi siano punti di contatto. Per la verità punti di contatto ci sono stati e potremmo dire che le Regioni in proposito si sono co-

stituite un alibi. Infatti, a questo punto e a nostro giudizio, proprio di alibi si tratta. Noi siamo chiamati dalla Regione a discutere il programma di previsione regionale per il tale anno; sappiamo tutti che cosa significhi e che cosa sia un bilancio di previsione regionale che consta di varie centinaia di pagine, composte di numeri che nascondono ognuno un fatto politico. Ebbene, avviene che ci inviano un « fagotto » di carte, avvertendo che il confronto sull'argomento dovrà avvenire appena due giorni dopo. Pertanto, è vero che la partecipazione è stata consentita, ma sotto questa forma rappresenta un alibi, perchè non ci si può presentare a due o tre giorni di distanza a discutere un documento di quel genere, che investe un anno di vita della Regione.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Laforgia, consigliere della Confederazione generale italiana dell'artigianato.

LAFORGIA. Non leggerò alcun documento perchè ritengo preferibile, per i lavori e gli obiettivi che la Commissione si pone, concorrere in termini positivi al dibattito, facendo riferimento, almeno per quanto riguarda l'audizione di questo pomeriggio, ai quesiti posti dall'onorevole Birardi, il quale mi pare abbia chiesto di avere elementi conoscitivi in ordine a due aspetti. In primo luogo vorrebbe sapere cosa si è fatto nell'ambito delle realtà regionali a statuto speciale nel settore dell'artigianato e della cooperazione e quale incidenza ha avuto nella area meridionale l'intervento delle Regioni. Infine, vorrebbe sapere in che misura ha inciso nella realtà di questi settori la mancanza di quadri e di principi di riferimento.

Per quanto riguarda il primo quesito, in base anche alla esperienza legislativa che ho fatto, le Regioni a statuto speciale che hanno promulgato leggi proprie in materia di principi sono solo quelle che operano nell'area del nord, dalla Val d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, perseguendo obiettivi che sono specifici della realtà etnica locale. Le stesse Regioni, poi, hanno an-

che operato legislativamente per gli interventi di tutela e di incentivazione economica. Nell'area meridionale le due Regioni a statuto speciale ivi operanti, la Sardegna e la Sicilia, per decisione propria, hanno rinunciato ad emettere norme di principio in attesa della legge-quadro nazionale ed hanno invece operato, in modo piuttosto significativo, con legislazione propria, nel settore della tutela e della incentivazione delle varie attività artigiane.

Per quanto riguarda la realtà meridionale, l'intervento di operatività dell'istituto regionale credo che possa essere definito complessivamente positivo, anche se con luci ed ombre. Positivo se si pensa, onorevole Presidente ed onorevoli componenti della Commissione, almeno ad un elemento che era caratteristico di un certo rapporto e che penalizzava da decenni la realtà meridionale e cioè il fattore credito agevolato, il cui andamento era costantemente in regresso nella area meridionale e costantemente, e in modo impressionante, in aumento nell'area centro-settentrionale. Solo all'indomani dell'attuazione dell'ordinamento regionale — e non subito, peraltro, ma nella seconda legislatura regionale — abbiamo cominciato a registrare un primo significativo segno di inversione, ovviamente sul piano dei rapporti percentuali. Per cui si è visto che la collocazione territoriale del credito agevolato, e particolarmente agevolato nel settore dell'artigianato, incominciava a privilegiare la area meridionale rispetto a quella centro-settentrionale.

Questo è stato determinato indubbiamente dall'intervento delle specifiche leggi regionali che, in un caso, hanno incrementato gli stanziamenti della stessa Artigiancassa, e, in altri casi, hanno favorito nei modi più diversi gli investimenti attraverso un inizio di politica di collocazione sul territorio delle attività artigiane e una politica di recupero di queste stesse attività nei centri storici e, grazie anche all'incoraggiamento delle forze associative, hanno favorito il ricorso al credito.

Quindi si tratta di un giudizio complessivamente positivo, con luci e ombre come ho

già ricordato. Questa attività ha subito il limite dello scarso riferimento a una logica programmatica per lo meno regionale e quindi è stata molte volte discontinua e in alcuni casi fragile.

Circa i danni, i guasti, che la mancanza di un quadro di riferimento ha determinato su questa spinta a cui la nuova realtà istituzionale ha dato indubbiamente vita in questo settore, facciamo qualche esempio. Per l'esperienza che ho fatto, soprattutto sul piano legislativo, voglio ricordare alcuni di questi gravi inconvenienti che hanno caratterizzato il ritardo (ancora in corso) di circa quattordici anni della promulgazione di una legge-quadro nel settore dell'artigianato.

Il primo inconveniente è senz'altro l'assenza nel nostro ordinamento positivo di una norma che definisca la figura dell'artigiano. Abbiamo la legge n. 860 del 1956 che riguarda la disciplina giuridica dell'attività artigiana e che definisce l'impresa, ma non l'imprenditore; è un assurdo per la storia e la cultura, oltre che per la realtà specifica del nostro Paese.

Il secondo punto che voglio evidenziare è che l'iscrizione agli albi provinciali delle imprese artigiane è facoltativa; si tratta di un elemento incentivante del lavoro nero. Infatti è vero che è proibito esercitare l'attività artigiana se non si hanno determinati requisiti, che sono quasi tutti di natura obbiettiva e non soggettiva perchè attengono all'impresa e non all'imprenditore, però non è prevista alcuna sanzione nel caso di esercizio di questa attività senza l'iscrizione suddetta e quindi anche senza l'assolvimento degli obblighi nei confronti della previdenza, dell'assistenza e del fisco. Questa facoltatività ha incentivato atti di furbizia e politiche dissennate che hanno creato fenomeni non fisiologici e pericolosissimi per la nostra economia come il decentramento non naturale, non connesso a una esigenza obbiettiva e fisiologica dell'economia, ma ispirato solo al tornaconto personale e quindi ad una logica di profitto.

Questo è uno degli aspetti più negativi che ci allarmano e ci preoccupano. Ma un altro

elemento negativo è lo sviluppo delle attività artigiane nel nostro Paese. La sua prepotente presenza e azione nello sviluppo economico del Paese, di tutta l'economia, ha evidenziato un aspetto veramente singolare e peculiare: la subfornitura, che indica il collegamento sul piano produttivo dell'attività della piccola impresa artigiana con la media e grande impresa.

Nell'attuale ordinamento, costituito dalla legge n. 860 del 1956, non trova legittimazione l'attività di subfornitura. Ancora in base alla normativa vigente, possono trovare legittimazione i consorzi artigiani limitatamente ad alcuni scopi e obiettivi, tra cui essenzialmente l'approvvigionamento di comuni, il collocamento, e via dicendo e non — ad esempio — l'esecuzione in comune di lavori che sono stati acquisiti. Questo è un gravissimo limite che ha frenato la spinta naturale, positiva che, anche attraverso l'azione dell'istituto regionale, si era creata all'interno della categoria secondo un'esigenza di associazionismo economico.

Siamo troppo abituati all'idea che il piccolo è bello e a celebrarne funzioni, ruoli e positività, dimenticando che ha comunque una debolezza costituzionale, che può superare se riesce ad uscirne. Ma se le norme non glielo consentono, questa spinta all'associazionismo economico non si realizza più.

Un altro aspetto negativo consiste nel fatto che la mancanza di un quadro giuridico di principi nazionali ha determinato — frenando lo sviluppo prodigioso delle attività artigianali — guasti e inconvenienti in questo comparto ricco di incredibile vitalità, di cui siamo abituati a celebrare in modo civettuolo la consistenza, ma non con una immediatezza di analisi e quindi con un coerente e conseguente impegno politico in relazione a queste esigenze.

L'ultimo aspetto negativo riguarda l'istruzione artigiana, che non è una esigenza inventata oggi, essendo prevista nella Costituzione: l'articolo 117 stabilisce infatti che è competenza primaria delle Regioni l'istruzione artigiana e professionale. Non si sa perchè si è tentato di fare dell'istruzione professionale e non si è neanche tentato di portare

avanti qualcosa di significativo nel campo dell'istruzione artigiana, con gravissimi inconvenienti che vanno misurati soprattutto nel mancato approccio di grandi masse di giovani ai trecento mestieri che caratterizzano più o meno l'attività produttiva e di servizio dell'artigianato.

Spero di aver dato le risposte che erano implicite nei quesiti posti prima. Vorrei dire anche, in relazione al documento che nel frattempo penso sia stato consegnato alla Presidenza, che in buona sostanza il giudizio di questa esperienza regionale è positivo. Sarebbe un grave errore politico voler sottolineare solo gli aspetti negativi che purtroppo ci sono.

Dobbiamo invece guardare, nella sua complessità e nella sua globalità, la vicenda regionale, che è stata elemento di rinnovamento nella realtà che per tanti aspetti sembrava stagnante e destinata al degrado, anche se condizionato da questi vincoli di natura istituzionale e da vincoli di natura economica. I vincoli di natura istituzionale li ho già ricordati prima; a quelli di natura economica accennerò ora rapidamente, ma non per una esegesi degli aspetti oscuri, bensì per incentrare gli sforzi futuri in termini di recupero e di rilancio dell'esperienza regionale. Innanzitutto vi è questa sorta di neocentralismo regionale che si è andato maturando al posto di quello statale e che ha pesato, con le sue procedure e con il mancato utilizzo del decentramento alle realtà subregionali sulla capacità produttiva che pure ha, secondo me, l'istituto regionale di intervenire più incisivamente nelle realtà sociali e territoriali. Il dato riguardante i residui è indicativo di quello che dico; ci sembrava che l'elemento inquietante (che tante volte abbiamo evocato nei dibattiti sul bilancio dello Stato) dei residui tanto consistenti della spesa pubblica statale fosse insuperabile, mentre sembra oggi che il fenomeno sia stato ampiamente superato a livello regionale proprio per queste ragioni, cioè per una difficoltà nell'attuare un decentramento, una semplificazione. Dunque occorre esaltare a livello regionale il momento politico, legi-

slativo, programmatico: sono questi gli aspetti che vanno sviluppati al massimo nell'immediato futuro, incoraggiando così l'istituto regionale, invece, al decentramento, sia sul piano istituzionale, sia su quello funzionale, avvalendosi di tutte le realtà che operano nell'ambito regionale. Credo allora che, se ci poniamo in questa ottica, anche i lavori di questa Commissione e le sue conclusioni potranno avere una funzione ed essere motivo di speranza fondata per un futuro nel quale l'ordinamento regionale potrà essere chiamato a svolgere un ruolo maggiormente incisivo e positivo nell'interesse complessivo del Paese.

PRESIDENTE. Do la parola al segretario della Confederazione nazionale dell'artigianato, dottor Brini.

BRINI. Desidero ringraziarla, signor Presidente, per questa convocazione che ci dà la possibilità di esternare, come già abbiamo fatto nel documento che ha illustrato il dottor Palmas, le nostre impressioni sul tema. Ci siamo interrogati sulla questione, prima di venire a questa audizione e prima di stendere il documento.

La conclusione alla quale siamo pervenuti, raccogliendo anche le opinioni delle nostre organizzazioni nel Paese, è che, per quanto ampi e differenziati possano essere i motivi di insoddisfazione per problemi non risolti, un giudizio equanime ci conduce certamente ad un apprezzamento positivo e soprattutto a sottolineare la necessità di un sostegno per il rilancio della realtà regionalistica.

Ci siamo interrogati anche sulle ragioni delle insoddisfazioni. È evidente che vi sono valutazioni diverse anche e soprattutto circa il modo con cui le Regioni vengono governate di posto in posto. Abbiamo ascoltato la riaffermazione di vocazioni regionalistiche, e le apprezziamo; riteniamo che questo sia un impegno estremamente importante, perchè — è proprio questo l'elemento che volevamo rappresentare nella ricognizione della nostra opinione — si è in presenza di ritorni

di suggestioni centralistiche che spesso sono generate da reazioni per le insufficienze rispetto ai problemi che restano irrisolti.

A questa che, anche se non costituisce un'opinione di massa che porta al diniego dell'istituto regionale, è comunque un'impressione abbastanza diffusa e preoccupante, la risposta che abbiamo dato, e che vogliamo consegnare come elemento di riflessione alla Commissione, è che tutte le riforme costituiscono un processo e non un provvedimento limitato e presentano, prima o poi, forme, punti vulnerabili sui quali agiscono forze ostili o diffidenti, comunque pronte più ad accusare e a sottolineare la insufficienza, che volte alla necessità di aiutare, di collaborare, di proporsi il compito del superamento dei limiti.

Una qualche eco di questi atteggiamenti che vanno piuttosto nella direzione di un freno alla attività della Regione l'abbiamo avuta anche qui, magari sotto la dizione di una più precisa delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni, laddove con questo si intenderebbe dire che le Regioni scantonano e sconfinano dalle loro competenze. Sappiamo che per i grossi fenomeni e drammi della società e del Paese, cioè la smobilitazione di molte fabbriche e di molti punti produttivi, il primo impatto avviene in sede regionale, perchè è la Regione che in qualche misura se ne fa carico, non fosse altro che per rappresentarli. Dinanzi a questo fenomeno politico, di orientamento politico, riteniamo che si debba compiere uno sforzo; noi, per parte nostra, lo stiamo facendo col cercare di individuare le attività specifiche, la legislazione regionale in materia di artigianato, la concreta condotta delle amministrazioni regionali in questo campo per comprendere le ragioni della caduta, respingere le suggestioni centralistiche, rilanciare le Regioni nella fase nuova di trasformazione strutturale che è in atto. In tal senso salutiamo con grande favore l'iniziativa, che da parte della Commissione è stata preannunciata, di un Convegno, perchè ci sembra questo un momento utile per stabilire le cose da fare.

Per quanto riguarda le trasformazioni strutturali che sono in atto, il censimento 1971-1981 (ma voglio riferirmi anche alle attività regionali) dice chiaramente che lo scenario è cambiato: la tendenza affermata sul piano produttivo dai rilevamenti (anche se l'ISTAT non ha rilevato i dati delle aziende da 1 a 10 addetti, cosa che sarebbe stato opportuno fare essendovi una legge, la n. 860 del 1956, che definisce giuridicamente le aziende artigianali sulla base di tali dimensioni) è nel senso della costituzione di unità produttive di minori dimensioni. Questa è una tendenza che certamente continuerà ad affermarsi, non soltanto in Italia, perchè la introduzione dell'informatica riduce necessariamente la grandezza delle aziende.

La nostra riflessione ci porta a dire che se le Regioni colgono e se siamo tutti in grado di cogliere questi elementi, di sostenere questa tendenza, le Regioni stesse potranno diventare le sedi più importanti del coordinamento di una società che cambia, la società del *computer*, e saranno senz'altro il soggetto pubblico più importante del nuovo sviluppo per governare.

Di fronte a questa opportunità, a questa riflessione, a questo fenomeno che è qualcosa che era stato già intuito quando si iniziò ad impostare il lavoro della legge-quadro e che oggi viene confermato dai dati del censimento, dinanzi a questo scenario mutato e alle sue possibili soluzioni, le Regioni come si pongono per divenire un centro? Sono stati indicati alcuni punti negativi che condivido e richiamo solo per memoria: per quanto riguarda innanzitutto l'artigianato e la sua attività, ci rammarichiamo e lamentiamo questo mancato decentramento ai comuni e alle province. Ne è derivato un danno non solamente per la categoria e per lo sviluppo di queste forze produttive, ma è anche uno degli elementi che ha contribuito a rimodellare in termini spesso peggiorativi l'amministrazione delle Regioni sull'amministrazione centrale e oggi ognuno può cogliere l'elefantiasi degli apparati burocratici delle strutture e delle amministrazioni regionali. Un decentramento, oltre che di funzioni anche di energie, nei con-

fronti dei comuni e delle provincie potrebbe costituire un elemento per un decongestionamento e un rilancio delle attività degli stessi comuni e delle stesse provincie e per quanto riguarda la categoria è auspicabile una semplificazione delle procedure e una abbreviazione dei tempi procedurali lunghi che comportano maggiori spese.

Concludo dicendo che sarebbe necessaria una ricognizione abbastanza completa sulla legislazione regionale per l'artigianato per questo ultimo quinquennio in modo da poter comprendere il carattere distintivo che abbiamo indicato, e che vorremmo approfondire meglio per vedere come adeguare la nuova legislazione ad un intervento delle Regioni collocato nel prossimo periodo, nella modificazione strutturale, così come la evinciamo dal censimento industriale ed artigianale. Due questioni ci preoccupano nell'immediato: il collega Laforgia faceva riferimento alla legge-quadro. Il Presidente della Commissione ha partecipato ai lavori dell'Aula del Senato e al varo di questo provvedimento che viene dopo undici anni di discussioni e punti di vista differenti nel Parlamento. Ora auspichiamo che la legge possa essere approvata prima della sospensione dei lavori parlamentari per le vacanze estive e se questo non fosse possibile bisognerà che alla ripresa sia immediatamente votata. Eventuali carenze possono esservi e, prima ancora che la legge sia entrata in regime, possono essere coperte con qualche altra iniziativa; ma non avere subito la legge significa vanificare lo sforzo che le Regioni possono fare, prima del termine della legislatura, per impiantare e possibilmente anche approvare le leggi regionali di attuazione. Ciò consentirebbe, con un impianto legislativo nazionale e regionale, di inaugurare la prossima legislatura regionale attuando quei punti di intervento.

Un altro elemento sul quale stiamo riflettendo, anche con una qualche preoccupazione, è quello della riforma delle Camere di commercio. C'è un certo clima, un certo ragionamento che a noi per la verità non convince. Il presidente dell'Unione delle Camere di commercio Bassetti, nell'assemblea ge-

nerale del 1983, pronunciò una formulazione troppo ardita secondo cui le Camere di commercio, che rappresentano legittimamente la categoria e sostengono il localismo economico, sostanzialmente dovrebbero rimodellarsi per proprio conto evitando di cadere nelle secche in cui la riforma certamente incapperebbe in Parlamento. Questa è una formulazione ardita che non condividiamo anche perchè c'è un comportamento pratico delle Camere di commercio tendente surrettiziamente a rimodellare questi enti sottraendo poteri che sono di prerogativa delle Regioni: mi riferisco soprattutto alla programmazione. A fronte della necessità di una messa in fase dell'organo amministrativo e legislativo regionale, per questi enti economici che sono le Camere di commercio e che devono essere ridisegnate per riforma e che solo il Parlamento può fare, sentiamo di dare una indicazione sulla base anche di esperienze già verificate quale quella del regime delle convenzioni. Nulla osta che tutte le esperienze e le capacità di commercio vengano non solamente utilizzate, ma anche esaltate, però in un chiaro clima di distinzione di quelle che sono le funzioni delle Regioni e di questi enti economici.

PIREDDA, deputato. Credo che le audizioni che abbiamo avuto oggi abbiano una particolare importanza e probabilmente ciascuna di esse avrebbe richiesto una specifica seduta in quanto la diversità dei settori è notevole e grande è l'importanza di ciascuno di essi sul piano economico, occupazionale e sociale. Ho anche avuto qualche perplessità nel sentire tutte le argomentazioni degli ospiti, anche se, ovviamente, dal punto di vista di ciascuna organizzazione ognuna era ragionata e quindi giustificata.

Il problema dei principi che debbono essere elaborati dallo Stato e che debbono ridurre gli spazi spesso caotici che determinano iniziative diverse, a volte contrastanti, delle Regioni, possono avere e hanno certamente una giustificazione razionale; possono però produrre l'effetto opposto a quello che si vorrebbe raggiungere, cioè

un centralismo e una riappropriazione da parte dello Stato di alcune competenze che invece sono passate in via primaria alle Regioni. Certo alcune cose, quali la definizione delle imprese, non possono che essere di competenza generale e questo vale per tutti e tre i settori che abbiamo sentito. Che cosa è l'impresa artigiana? Abbiamo sentito nell'intervento di Laforgia il richiamo alle questioni definitorie di impresa e di imprenditori, che sono sicuramente vecchie e che non tengono conto della realtà tecnologica attuale. Probabilmente si potrebbe anche porre il punto interrogativo se oggi vi sia un margine tra artigianato e piccola industria, se la vecchia definizione o ripartizione di artigianato artistico e artigianato usuale abbia ancora un significato.

Abbiamo sentito il problema del credito — faccio solo un accenno ai vari argomenti — ed io devo dire che ho sempre saputo che l'Artigiancassa, come è stato ricordato, ha operato in maniera straordinaria nel centro-nord d'Italia, mentre nel centro-sud non lo ha fatto e non certamente per cattiveria degli indigeni del sud. Teniamo conto che l'Artigiancassa dà mutui, se non ricordo male, fino a 180 milioni ed ha un credito di esercizio, sempre se non ricordo male, di circa 40-50 milioni, mentre con le leggi regionali o, almeno con la legge che regola l'artigianato nella mia Regione, si arriva, per effetto di una modifica relativa all'anno scorso, a 100 milioni massimo, come investimenti, ed a 16 milioni, come credito di esercizio. Quindi la differenza tra Artigiancassa e leggi regionali è notevole.

La domanda che noi dobbiamo porci è se vogliamo estendere il sistema Artigiancassa a tutte le Regioni, considerando il fatto che un investimento di 100 milioni certamente non garantisce posti di lavoro; sappiamo tutti che le industrie a forte tecnologia hanno un costo per posto di lavoro altissimo: se noi non vogliamo tenere l'artigianato in una condizione di inferiorità tecnologica (e credo che non sia interesse di nessuno pensare a questo) io sono del parere che dobbiamo dire che l'artigiano può arrivare a

cifre anche ben maggiori di quelle alle quali arriva oggi l'Artigiancassa.

Però sicuramente la cosa più importante è la definizione della dimensione dell'impresa e la caratteristica dell'imprenditore; mi sembra di averlo sentito in un passaggio dell'intervento del consigliere Laforgia, anche se non compiutamente esplicitato e, se non ricordo male, è nel codice civile il discorso della prevalenza del lavoro dell'imprenditore rispetto al capitale e agli apporti esterni: ma io credo che oggi non sia più pensabile che un'impresa possa esistere avendo la prevalenza del lavoro dell'imprenditore rispetto al capitale e agli apporti esterni. Questa definizione deve farla lo Stato.

Per quanto riguarda la necessità di omogeneizzare le legislazioni regionali, avrei qualche perplessità; un discorso di questo genere andrebbe a svantaggio delle Regioni del Mezzogiorno per cui, se mi ponessi dal punto di vista meridionalistico, direi che non deve essere consentito alla regione Emilia Romagna, per esempio, di finanziare, come artigianato, piccole industrie, mentre nel Sud siamo ancora ai preliminari dell'impresa artigiana moderna. Ma l'interesse della collettività nazionale è sicuramente quello di aiutare l'artigianato a trasformarsi in piccola industria: il « miracolo italiano » è avvenuto grazie a questo fenomeno ed io credo che il futuro — come stanno dimostrando i fallimenti dei grandi e i progressi dei piccoli — sia nella evoluzione delle piccole imprese artigiane verso livelli un pò più ampi, un pò più consistenti, che forse non è giusto considerare piccola industria.

Probabilmente anche tutto il discorso della concorrenza sleale che la grande industria fa verso la piccola industria e l'artigianato, anche attraverso l'abbondante fiscalizzazione di oneri sociali che viene fatta, andrebbe rivisto. Ma credo che questi argomenti di dettaglio che riguardano il settore specifico dell'artigianato probabilmente non riusciremo a farli venire fuori nell'indagine: non ricordo come è previsto il dibattito finale, ma forse solo se ci sarà una Commissione per questo particolare aspetto

si potrà arrivare ad analisi dettagliate sui ruoli delle varie istituzioni nel settore.

Ci sarebbe certamente gran motivo di parlare del settore del terziario, del commercio e dei servizi, però diventerebbe un discorso troppo lungo, così come quello per il turismo.

Voglio invece soffermarmi brevemente sul problema della cooperazione.

Anche la cooperazione è una delle grandi speranze che deve essere coltivata perchè risolve una serie di problemi che i singoli non possono risolvere, non in termini assistenzialistici o di unione di deboli, ma — come diceva giustamente qualcuno — come unione di forti che vanno all'attacco di una concorrenza di imprese di tipo capitalistico.

Io non ho sentito il riferimento, per esempio, alle quote e al trattamento fiscale, cioè all'ampiezza delle quote di apporto dei singoli soci alle cooperative: adesso non ricordo a quanti milioni siamo, ma sono sicuramente pochissimi e le cooperative non possono certamente funzionare nel settore della produzione dei beni se il capitale dei singoli è ridotto a dimensioni molto modeste. Anche il trattamento fiscale delle cooperative andrebbe rivisto, secondo quanto dicono alcune di esse, come per esempio quelle lattiero-casearie che vendono o cedono i loro prodotti a degli industriali; in generale, però, mi è sembrato — salvo in alcuni interventi — che non si sia calcata molto la mano sulla necessità di predisposizione di servizi a favore di questi settori.

Si è parlato, per alcuni versi, della necessità di assistenza tecnica e di formazione: sono d'accordo nel dire che c'è sicuramente un problema di credito, di burocrazia, di velocità delle procedure, ma, secondo me, le cose più importanti sono l'assistenza che Stato e Regioni danno all'imprenditore che opera nell'artigianato, nel commercio o anche alla cooperativa e sono la formazione alla gestione dell'azienda e la formazione alle funzioni che esistono nell'azienda.

Probabilmente il discorso che faceva il consigliere Laforgia sulla istruzione nel settore dell'artigianato andrebbe collegato al

problema dell'apprendistato, perchè io non so nemmeno cogliere bene la possibilità in tutti i settori di fare scuole. Si possono anche organizzare corsi in tutte le Regioni, grazie anche agli interventi della Comunità europea in materia di formazione professionale, per acconciatori o per sarti, ma si tratta di formazione professionale non di istruzione. Gli istituti di istruzione riferiti all'artigianato hanno infatti avuto una grossa difficoltà in quanto spesso vengono frequentati da persone, da ragazzi che non hanno nemmeno una origine o una possibilità di ritorno all'artigianato e il più delle volte si perdono per strada.

Comunque ritengo che probabilmente la legge nazionale dovrebbe decidere che i servizi sono di competenza delle Regioni e i principi sono di competenza dello Stato: questo per rendere uguali artigiani, cooperative, commercianti in tutte le parti del Paese, cogliendo la differenza che può esistere nell'ampiezza dell'azienda e adottando un trattamento soltanto fiscalmente e non giuridicamente diverso, per cui si esce da una categoria e si passa in un'altra per questioni di fatturato o di numero di dipendenti.

MURATORE, *senatore*. Ho ascoltato con molto interesse gli interventi dei rappresentanti del mondo della cooperazione e dell'associazionismo e sono d'accordo con l'onorevole Piredda sul fatto che forse sarebbe stato utile e necessario affrontare argomenti di questa natura con separate riunioni: anche se vi è una certa analogia, indubbiamente gli argomenti hanno natura diversa e meritano un trattamento differente.

Non ripeterò le cose dette dai colleghi che sono intervenuti, ma mi pare di poter sottolineare un dato (già emerso dagli interventi fatti da altri interlocutori in quest'Aula, nelle riunioni precedenti): mancano leggi-quadro, leggi di principii, per cui alcune altre carenze sono da addebitare a questa carenza principale.

Vi sono state poi affermazioni un po' pesanti da parte di alcuni dei rappresentanti intervenuti: posso anche concordare quan-

do si dice che vi è caduta di tensione; qualcuno ha però affermato che vi è addirittura una incapacità della classe politica regionale ad affrontare, in termini nuovi e moderni, un'azione legislativa, dicendo che le leggi sono vecchie. Si è parlato anche di burocrazia non illuminata, e su questo posso anche essere d'accordo, conoscendo il modo di formazione della classe burocratica regionale: direi che si è formata con il personale che è stato comandato dai vari Ministeri alle Regioni nel momento di prima formazione dell'istituto regionale, non con una capacità professionale vera e propria per affrontare un ente nuovo qual'era la Regione, ma con il solito sistema « all'italiana ».

Ma io mi pongo una domanda: dal momento che tutti gli Statuti regionali prevedono l'iniziativa legislativa e considerato che i vice presidenti Lucci e Micci hanno detto che la partecipazione è più rituale che sostanziale, che un confronto reale non c'è stato, il mondo della cooperazione e dell'associazionismo — pur avendone la possibilità — ha mosso le acque con proposte legislative per stimolare questo rinnovamento, questo confronto? Domando ciò anche perchè, essendo più addentro alle segrete cose del mondo che essi vivono giorno per giorno, avrebbero potuto o potrebbero dare un contributo reale alle Regioni.

Nei dieci anni della mia esperienza regionale vissuta nel Lazio, devo dire che non c'è mai stata una iniziativa legislativa dell'associazionismo e del mondo della cooperazione.

Si è detto, da parte del vice presidente Micci, che vi è stata un'azione molto spinta a favore del mondo della cooperazione da parte delle Regioni ed io, sempre per l'esperienza che ho vissuto nella regione Lazio, debbo confermarlo. La critica fine a se stessa non è utile e anche ognuno di noi, avendone la possibilità, deve intervenire per smuovere un mondo che, per difficoltà obiettive o di altra natura, vede spesso il formarsi di situazioni negative: ognuno di noi ha il dovere di rimuovere queste situazioni.

Allora, la domanda che io rivolgo, a conclusione di questo mio brevissimo intervento, è: le associazioni hanno le carte in regola? Al di là dei fatti obiettivi determinati da carenze nazionali, da carenze di ordine legislativo e di ordine finanziario e al di là di questo incontro formale, rituale, c'è una partecipazione reale, anche per smuovere questa tentazione neocentralistica da parte delle Regioni (la mancanza di delega alle province e agli enti locali)? C'è qualcosa che, dall'esterno, spinge la classe politica regionale a muoversi in maniera diversa?

È un interrogativo, in termini provocatori, quello che pongo agli interlocutori oggi presenti in quest'Aula.

LUCCI. Lei ha ragione, onorevole Muratore, non dico di no; per la verità, almeno per quanto ci riguarda (e, ritengo, anche per quanto riguarda le altre organizzazioni), ci sono stati dei tentativi: se poi lei si domanda se questi tentativi siano consistiti nel far sottoscrivere delle iniziative per proposte di legge regionale e via dicendo, debbo dire di no. Ma tentativi a livello di Giunta e di Consiglio sono stati fatti.

Dobbiamo tener presente una cosa: le organizzazioni, che qui sono presenti, credo che grosso modo siano tutte caratterizzate da una stessa origine nel senso che esse sono espressione di certe forme economiche (generalmente lavoratori autonomi) di contenuto economico non rilevante, per così dire, e quindi con mezzi abbastanza modesti. Lei onorevole Muratore, potrebbe pretendere da noi, per esempio (per non parlare di altri), delle iniziative che possono costare miliardi? Non abbiamo una tale forza!

Non ho niente nei confronti della classe politica, così come non ho niente nei confronti della classe burocratica; parliamoci chiaro: anche la burocrazia ha subito delle pressioni da parte dei politici, come i politici hanno certe volte subito delle pressioni da parte di tutti. Ora, io dico che forse abbiamo mancato tutti e una parte di responsabilità ce la dobbiamo prendere pure noi; però mi sembra che quello che abbiamo detto qui abbia voluto evidenziare quali sono

le lacune e intenda proporre alla classe politica delle possibilità di soluzione, poichè la sua funzione è anche questa (o è prevalentemente questa), cioè di trovare delle soluzioni a certi inconvenienti, a certe ombre che si sono manifestate.

Ho preso come esempio un bilancio che ci è stato dato solo due giorni prima: mi dica lei se si può parlare di partecipazione! Questo significa piuttosto crearsi degli alibi!

MURATORE, *senatore*. Io ho detto: « Al di là dei fatti obiettivi ».

LUCCI. Sì, ma che cosa potevamo fare noi di fronte a una cosa simile?

Allora, che cosa dobbiamo fare tutti insieme? Dobbiamo sforzarci di essere più onesti moralmente col dire, ad esempio: « Il bilancio non ve lo mandiamo affatto: parliamo un pò così e vediamo che cosa dobbiamo fare »; forse è più opportuno, a un certo punto, un discorso di questo genere rispetto all'eventualità che io debba mettermi a guardare il bilancio di fretta e anche perchè, ammesso che sia in grado di farlo in due o tre giorni e di dire che esso non va bene determinati motivi, magari poi si trova un'altra organizzazione che dice l'esatto contrario per cui si porta avanti il bilancio nel modo in cui era stato proposto. E la presa in giro continua a peggiorare. Invece no, non dobbiamo prenderci in giro. Il nostro è forse un discorso utopistico, ma mira a costruire, non a criminalizzare nè a biasimare l'operato degli altri perchè errori ne abbiamo fatti tutti. Trovo per esempio che anche alcune personalità politiche, che sono oggi intervenute, hanno parlato dell'artigianato e della cooperazione, ma non hanno parlato del commercio, salvo qualche parola di sfuggita detta dall'onorevole Piredda.

Non voglio fare il *Cicero pro domo sua*, anche se mi pare ovvio che così si faccia, ma trovo che in Italia c'è veramente un grosso difetto di cultura perchè dei commercianti si parla soltanto per criminalizzarli. In realtà l'attività terziaria, l'attività mercantile è quella che ha reso ricchi i poveri mettendoli in condizione di pro-

gredire forse di più di quanto non abbia fatto l'agricoltura e l'industria. Gradirei quindi che si parlasse anche di questo, e non perchè si tratta di gente che lavora dalle otto alle undici ore al giorno — siamo infatti in questo ordine di sacrificio — ma perchè questa è una grossa realtà e basta guardarci intorno per rendercene conto.

FREDDI. Volevo solo dire che il movimento cooperativo organizzato si è sempre mosso in quel senso ma non tanto per avere delle legittimazioni di leggi vere e proprie sulla cooperazione che poi, di fatto, la penalizzano.

Certamente ci siamo dati molto da fare per arrivare ad un rapporto nuovo, diverso, anche umanizzante ma, nello stesso tempo, abbiamo cercato di legittimare questo movimento cooperativo che è un mare di piccole gocce, nel senso che sono almeno 60.000 le imprese cooperative organizzate nelle tre centrali cooperative, oltre a quelle non organizzate. Questo, forse, ha frenato le Regioni nel fare delle leggi a favore della cooperazione perchè, di fatto, si dice che ne usufruiscono soltanto le cooperative organizzate nelle tre centrali cooperative. Ma noi abbiamo sempre insistito affinché non ci si fermasse soltanto alle leggi-consulta sulla cooperazione. Devo riferire che il Lazio, forse, è l'unica Regione che non ha neanche la consulta sulla cooperazione, mentre tutte le altre hanno previsto almeno questo tipo di rapporto che consiste nel dialogare con gli assessorati competenti, suggerire proposte, confrontarsi con i problemi sui piani territoriali e socio-economici, cercando di avere un rapporto quale forza sociale che, all'interno della società, cerca di migliorarla. Non è, quindi, che il movimento cooperativo sia rimasto fermo, tant'è vero che in alcune Regioni sono in atto sue proposte di legge e articolati di legge (cito l'Emilia Romagna, il Veneto, la Lombardia che, ultimamente, hanno tenuto una significativa conferenza organizzativa sulla cooperazione).

Ci siamo mossi, quindi, ma devo dire che il rapporto non è certamente facile in carenza

di un quadro nazionale di principi perchè il legislatore, anche a livello regionale, si trova in difficoltà nel fare approvare le leggi da parte dei commissari di Governo. C'è quindi questa difficoltà, ma ciò non vuol dire che il rapporto con le Regioni, da parte del movimento cooperativo, non sia avvenuto.

MURATORE, *senatore*. Vorrei fare solo una brevissima replica. Ho parlato in termini provocatori perchè il vice presidente Micci è stato eccessivamente duro quando ha parlato di « una classe politica che diventa ogni giorno meno adeguata con una legislazione invecchiata, e così via ».

Questo ha detto e io ho tenuto a rispondere.

PRESIDENTE. Non dobbiamo ancora tirare le conclusioni perchè lo faremo alla fine dell'indagine. Desidero comunque sinceramente ringraziarvi per il contributo che avete apportato, sia per le cose che avete detto, sia per le memorie scritte che tutte le organizzazioni ci hanno trasmesso e che, purtroppo *a posteriori*, saranno esaminate attentamente dalla Commissione.

Questa indagine ha lo scopo di vagliare la realtà sociale e politica di oggi. Quindi siamo sinceramente grati non soltanto a chi viene ad illustrare quello che di positivo si manifesta nell'attività dell'ordinamento regionale o nell'attività del legislatore nazionale, ma anche a chi viene a fare le proprie critiche, i propri rilievi, meglio ancora se accompagnati da proposte. Dico da proposte, perchè penso che nessuna delle persone qui convenute abbia in mente di mettere in discussione l'ordinamento regionale in quanto tale, e considero questo un dato di fatto irreversibile dell'ordinamento della nostra Repubblica.

Quindi, il poter accompagnare una critica, anche severa, con una proposta che possa riguardare le attività legislative e amministrative delle Regioni o le attività legislative e di Governo nazionali, è, ovviamente, molto importante.

Terremo, quindi, ampiamente conto di quello che si è discusso in questa giornata.

Come sapete, noi abbiamo assunto l'impegno con i Presidenti delle Camere di concludere la nostra indagine entro l'anno.

La nostra Commissione, quindi, si riunirà per discutere le risultanze di queste audizioni, di quelle che si sono già svolte e di quelle che si svolgeranno prima e dopo la chiusura estiva e le risultanze dei sopralluoghi che verranno effettuati in alcune Regioni per meglio approfondire la conoscenza delle realtà; saranno valutate, entro l'anno, le risposte al questionario — che, si presume, saranno molte centinaia — inviate da enti, organismi, associazioni, e studiosi ai quali ci siamo rivolti per compiere questa indagine.

La Commissione quindi valuterà le risultanze, farà le sue considerazioni e trarrà anche le sue conclusioni, che saranno successivamente messe a confronto in un Convegno pubblico patrocinato dai Presidenti dei due rami del Parlamento in un'apposita sede parlamentare che si svolgerà verso la metà di gennaio e al quale siete fin da ora tutti invitati. In quella occasione vorremmo mettere infatti a confronto le diverse esperienze delle associazioni economiche, delle associazioni imprenditoriali, degli enti, delle associazioni culturali, dei centri di ricerca e delle Regioni, dei comuni, delle provincie, dei parlamentari e del Governo per offrire — questo è il nostro intento — al Parlamento e alla società valutazioni ed elementi di giudizio circa il bilancio dell'esperienza regionale proprio alla vigilia della consultazione elettorale alla quale sarà chiamato, nella primavera dell'anno prossimo, quasi tutto il corpo elettorale cioè a dire quello corrispondente alla popolazione delle quindici Regioni a statuto ordinario.

Detto questo, ringraziandovi nuovamente per la vostra partecipazione, rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
DOTT. VICO VICENZI