

VIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CENTRALI DELLO
STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI AI FINI
DELLA PROGRAMMAZIONE**

(art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616)

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 1979

Presidenza del Presidente MODICA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 71, 78, 85 e <i>passim</i>	ANDRIONE	Pag. 94, 97, 110
BRUGGER (Misto SVP), <i>senatore</i>	97, 106	BENEDIKTER	73, 108
DI LEMBO (DC), <i>senatore</i>	101	CARRUS	111
GHERBEZ Gabriella (PCI), <i>senatore</i>	97, 99	COLLI	105, 106, 107
MACIS (PCI), <i>deputato</i>	102	COMELLI	75
MASCAGNI (PCI), <i>deputato</i>	99	D'AMBROSIO	110
MEZZAPESA (DC), <i>senatore</i>	99	MATTARELLA	85, 103
RINDONE (PCI), <i>deputato</i>	100	PANCHERI	92
		PETERLINI	109
		PILI	80
		SPINA	78
		VINANTE	93

Intervengono per la provincia autonoma di Bolzano il Vicepresidente della Giunta Benedikter ed i consiglieri Peterlini, D'Ambrosio e Sfondrini; per la Regione Trentino-Alto Adige il Presidente della Giunta Pancheri e il Presidente del Consiglio Paris; per la provincia autonoma di Trento l'assessore Vinante, il Presidente del Consiglio Ricci e il consigliere Ziosi; per la Regione Friuli-Venezia Giulia il Presidente della Giunta Comelli ed il Presidente del Consiglio Colli; per la Regione Sardegna gli assessori Spina e Carrus ed i consiglieri Pili, Barranu, Buzzanca, Carta, Catte, Cossu, Melis, Serra; per la Regione Sicilia il Presidente della Regione Matarrella, il Presidente dell'Assemblea Russo ed i consiglieri Mazzaglia, Cangialasi, Vizzini, Fedè; per la Regione Valle d'Aosta il Presidente della Giunta Andrione ed il Presidente del Consiglio Dolchi.

I lavori hanno inizio alle ore 17,15.

Audizione dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione (articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) - Audizione dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Desidero dare il benvenuto, a nome della Commissione parlamentare per le questioni regionali, agli onorevoli colleghi rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano intervenuti a questa seduta della nostra indagine conoscitiva.

Probabilmente, tutti loro avranno già potuto leggere sui resoconti parlamentari sia della Camera che del Senato come si siano svolte le sedute precedenti di questa nostra indagine che ha già consentito un

colloquio tra la Commissione e sei Regioni a statuto ordinario.

Nella riunione preparatoria della nostra indagine è stato particolarmente sollecitato da parte di numerosi colleghi deputati e senatori il fatto che i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale venissero sentiti in un'unica udienza; ciò perchè si è ritenuto doveroso considerare con particolare rilievo le competenze costituzionali di tali Regioni ed anche perchè le Regioni a statuto speciale presentano problemi di natura comune tra loro per quanto concerne i rapporti con gli organi centrali dello Stato ai fini della politica di programmazione che costituisce l'obiettivo di questa nostra ricerca.

Dico l'obiettivo, in quanto a tutti noi è noto, purtroppo, che la prima domanda del nostro questionario relativa al concorso delle Regioni alla definizione della programmazione nazionale risulta piuttosto retorica in quanto — vi sia stato o meno questo concorso — la realtà è che un indirizzo di programmazione stenta tuttora molto a definirsi.

Tuttavia, le Regioni a statuto speciale, e direi soprattutto queste in considerazione della loro più lunga esperienza, hanno in diversi momenti sia della vita dei loro organi sia in manifestazioni di ordine nazionale e nei contatti avuti con altre Regioni, manifestato la loro volontà di giungere a delineare una politica di programmazione su scala nazionale alla quale possano rapportarsi, pur nella loro autonomia, le decisioni delle Regioni medesime.

Il questionario da noi formulato segue la traccia di una norma che riguarda le Regioni a statuto ordinario, cioè l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977; ciò lo dico dal punto di vista formale in quanto tale norma fa parte di un testo legislativo riferito esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario.

È ben chiaro, comunque, che le linee procedurali per una programmazione sia nazionale che regionale tracciate in tale norma hanno un valore generale che trascende anche il problema delle specifiche

competenze delle Regioni a statuto speciale, nel senso che la politica di programmazione dovrebbe essere il comune obiettivo di tutte le Regioni qualunque sia il loro ordinamento.

Abbiamo ritenuto pertanto che fosse possibile utilizzare lo stesso questionario anche per consultare le Regioni a statuto speciale, non perchè vogliamo con ciò dimostrare una considerazione riduttiva di tali Regioni ma perchè, ripeto, riteniamo che i problemi di una politica di programmazione siano di ordine generale e interessino tutti.

Desidero, anzi, in questa occasione, sottolineare che la Commissione, sia in questa legislatura sia nel passato, non ha mai condiviso l'orientamento di chi pensa che le Regioni a statuto speciale possano essere in qualche modo « speciali » nella minore disponibilità di poteri e di risorse; abbiamo sempre ritenuto che tale « specialità », proprio per la sua rilevanza costituzionale, dovesse essere comunque e sempre un qualche cosa di più rispetto all'autonomia riconosciuta a tutte le Regioni.

È in questa ottica che noi, questa sera, ci accingiamo ad ascoltare gli interventi che lor signori vorranno svolgere; nelle udienze precedenti abbiamo seguito il metodo di ascoltare le informazioni dei rappresentanti delle Giunte regionali, Presidenti o assessori, e successivamente i parlamentari della Commissione hanno rivolto dei quesiti ai quali hanno risposto sia gli interlocutori iniziali sia altri consiglieri regionali presenti alla riunione.

Anche questa sera seguiremo questo metodo; avverto che, evidentemente, la riunione odierna non sarà leggera perchè ascoltare i rappresentanti di tutte le Regioni a statuto speciale e quelli delle province autonome di Trento e Bolzano impiegherà un certo tempo. Mi permetterei dunque di raccomandare a quanti prenderanno la parola di tener conto, nei limiti del possibile, della complessità della seduta odierna contenendo i propri interventi nei termini più essenziali possibili, considerando anche che noi abbiamo già chiesto a tutte le Regioni delle memorie scritte che formano parte

integrante della nostra indagine. In proposito, desidero chiarire che noi possiamo ricevere queste memorie scritte anche in una fase successiva all'udienza di questa sera entro e non oltre la fine dell'anno in corso.

La nostra indagine si concluderà, infatti, per la parte riguardante le udienze, nel mese di dicembre 1979 dopo gli incontri con tutte le altre Regioni non ancora ascoltate, con alcuni rappresentanti del Governo e con quelli delle Associazioni nazionali degli enti locali; nel mese di gennaio, pertanto, la Commissione provvederà a valutare il materiale raccolto ed a formulare delle conclusioni che offrirà poi all'attenzione delle Regioni e, soprattutto, del Governo e del Parlamento.

A proposito di queste conclusioni che, naturalmente, non posso anticipare, vorrei far osservare che tutto quanto viene qui detto viene registrato attraverso il resoconto stenografico che speriamo di poter pubblicare per intero alla fine dell'indagine. Avvertiamo l'esigenza di concludere presto questa rilevazione sull'impegno dell'ordinamento regionale nella politica di programmazione e di sviluppo del nostro Paese, prima che le vicende elettorali, ormai prossime, possano in qualche modo non consentire quell'obiettività e serenità di giudizio necessarie per questo lavoro. Riteniamo infatti che la situazione sia piuttosto grave in quanto gli attacchi all'ordinamento regionale si vanno moltiplicando in molte sedi e la preoccupazione di tutti coloro che, come noi, non per ragioni di scelte individuali o partitiche ma per rispetto dei principi della Costituzione, sono regionalisti, è piuttosto viva in questo momento.

Noi abbiamo pensato che fosse nostro dovere offrire una sede parlamentare come questa ai rappresentanti delle Regioni per poter intervenire, nel Parlamento, a far sentire il peso delle loro opinioni sulla materia che, per la verità, è piuttosto spinosa in quanto riguarda il destino stesso dell'ordinamento regionale.

Diamo ora inizio agli interventi dei rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome cominciando

dal Vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano, Alfons Benedikter.

B E N E D I K T E R . Onorevole Presidente, ho sintetizzato la presa di posizione della Provincia autonoma di Bolzano, raggruppando in sei temi le venti domande posteci, proprio per essere più breve nella mia esposizione.

Per quanto concerne il rapporto tra programmazione provinciale e nazionale, un programma provinciale di sviluppo è stato adottato la prima volta nel febbraio 1968 in connessione con la legge statale 27 luglio 1967, n. 685, che ha approvato il primo programma economico nazionale 1966-1970; attualmente è in corso di discussione con le organizzazioni sindacali, anche nella forma della *partnership* sociale, un progetto di 17 pagine contenente le premesse condizionanti le misure da programmare, discussione particolarmente vivace (coperta ampiamente dalla stampa di lingua tedesca ed italiana) nell'ambito del gruppo linguistico tedesco; tale progetto è stato presentato anche in attuazione del disposto dell'articolo 34 della legge statale n. 468 del 1978; la Provincia ha accettato tale legge, perchè è d'accordo con la programmazione nei limiti dell'articolo 41 della Costituzione. In ordine al condizionamento dell'autonomia politica della Provincia riteniamo poter essere limitati soltanto dai limiti scritti nella legge costituzionale per la competenza primaria, rispettivamente secondaria, tra cui figura, nel caso nostro, la precisazione che tra gli interessi nazionali è compreso anche quello della tutela delle minoranze linguistiche locali, cioè in quanto il programma economico nazionale esprima effettivamente uno dei limiti costituzionali. Per questa ragione non accettiamo la funzione di indirizzo e coordinamento, esercitata con deliberazione del Consiglio dei ministri o del CIPE o dal Presidente del Consiglio come previsto dall'articolo 3 della legge n. 382. È un fatto che fino ad oggi, nonostante tutto quanto scritto in leggi statali, tra cui l'articolo 9 della legge finanziaria regionale del 1970 e l'articolo 34 della legge sulla riforma della contabilità

dello Stato del 1978, non si è passato da parte del Governo centrale dalla teoria alla pratica.

Per quanto concerne i rapporti tra Esecutivo e potere legislativo provinciale, a differenza delle Regioni a statuto ordinario, nelle Regioni a statuto speciale e quindi anche nelle Province autonome, per legge costituzionale, vi è separazione delle funzioni del legislativo dall'Esecutivo; il programma del 1968 venne sottoposto dall'Esecutivo al Consiglio provinciale per la approvazione.

Per quanto concerne gli enti locali abbiamo per ora una sola norma che disciplina i rapporti con gli ambienti sociali in ordine alla programmazione. L'articolo 34 della legge provinciale di riforma della casa del 20 agosto 1972, n. 15, dice: « Fino all'approvazione di un nuovo programma di sviluppo valgono le direttive del programma di sviluppo approvate dal Consiglio provinciale il 3 febbraio 1968 e le deliberazioni di attuazione del medesimo, deliberate dalla Giunta provinciale previa audizione delle comunità comprensoriali, del comune capoluogo della provincia, con regolamento di attuazione della presente legge ».

Finora, quindi, non è stata presa ancora alcuna decisione in ordine all'ente intermedio, sia esso comunità montana o ente pubblico diverso.

Le norme di attuazione — decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 — hanno attribuito alle Province autonome la relativa potestà di ordinamento, precisando che tale ente intermedio ha comunque compiti di programmazione economica e di pianificazione urbanistica. La decisione di costituire l'ente intermedio non è stata presa ancora anche perchè condizionata dalla legge statale sull'ordinamento delle autonomie locali.

Per quanto concerne la finanza locale, la provincia di Bolzano ha emanato proprie leggi sulla finanza locale attribuendo quote capitarie differenziate secondo due classi di grandezza ai comuni con le quali essi devono raggiungere il pareggio, con gli stessi limiti in ordine alla spesa corrente, come fissato dalla legge statale.

Con un'altra legge concernente tutti i lavori pubblici di competenza comunale, ai comuni viene erogato il relativo finanziamento in base ad un parametro fisso — popolazione-territorio —, salvo le opere di interesse sovracomunale la cui programmazione è demandata alle comunità di valle.

Data la coincidenza nella provincia del livello di governo di chi coordina la programmazione delle opere pubbliche di interesse subprovinciale, le finanzia e disciplina la finanza comunale, nel suo complesso, salva allo Stato la competenza tributaria; il coordinamento della finanza degli enti territoriali con le leggi di programma provinciali avviene organicamente con la legge provinciale sulla finanza locale, la quale tiene conto automaticamente dell'esercizio di funzioni delegate da parte della stessa Provincia.

Infine, per quanto concerne la funzionalità della Commissione interregionale, premetto che ne faccio parte dal suo primo funzionamento, cioè dal 1967, e devo dire che non c'è stato un articolato esame di una proposta di programma nazionale come avrebbe potuto essere, ad esempio, del primo programma Pandolfi, ma soltanto una discussione generale sull'esposizione del Ministro. Anche per le leggi di programma non vi è stata alcuna discussione, né generale, né particolare, nella stessa Commissione.

Il mio giudizio, pertanto, è che così come ha effettivamente funzionato finora, non è in grado di esprimere il concorso delle Regioni alla programmazione economica nazionale, come previsto all'articolo 16 del decreto n. 616.

Lasciando da parte le questioni di ordinaria amministrazione, come il riparto di fondi od altre questioni di attuazione di leggi di programma e presupponendo l'intervento obbligatorio dei membri del Governo nazionale e regionali, occorre sottoporre alla deliberazione di tale organo collegiale questioni concrete che condizionano effettivamente il contenuto del programma economico nazionale o delle leggi di programma o delle direttive comunitarie, comunque incidenti sulle responsabilità regio-

nali, in modo che il Parlamento e i Consigli regionali possano verificare se le decisioni adottate da questo collegio vengono rispettate.

Se il signor Presidente me lo consente, vorrei citare, quale esempio, un caso di rinvio arbitrario di leggi provinciali. E questo è uno dei tanti casi che si verificano, per cui ritengo che la Commissione interparlamentare dovrebbe occuparsi più a fondo di tale aspetto in futuro. Mi limito, ripeto, a citare soltanto un caso, riservandomi di essere più dettagliato nella relazione scritta che invierò alla Commissione.

Le province di Trento e Bolzano hanno competenza secondaria, a differenza di tutte le altre Regioni a statuto speciale, per le attività sportive; competenza che non è limitata agli impianti sportivi, ma che è estesa alle attività sportive e ricreative. In base a questa competenza nell'aprile del 1978 abbiamo tentato di fare la legge di ordinamento, richiamandoci alle relative norme di attuazione del 1975, le quali passano le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di attività sportive e ricreative, esercitate sia direttamente dagli organi dello Stato, sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale, alle Province autonome di Trento e Bolzano. Per quanto concerne il CONI, nella norma di attuazione è scritto — e questo era stato concordato nella Commissione dei dodici — che resta ferma la sua competenza e quella delle relative federazioni sportive affiliate alle confederazioni internazionali, limitatamente alle attività competitive programmate disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale. Si tratta, cioè, di attività sportive che debbono essere disciplinate e programmate in ordine ai giochi olimpici.

Nel provvedimento, pertanto, nell'assumere le relative funzioni, abbiamo fatto riferimento esplicito a questa norma di attuazione. Il provvedimento è stato rinviato e sino ad oggi non è stato ulteriormente trattato. Le norme di attuazione sono state interpretate nel senso che basta che tutta una branca di attività sportiva sia disciplinata dall'ordinamento sportivo internazio-

nale — e lo sono quasi tutte — per toglierle la competenza; senza tener conto, quindi, del fatto che deve trattarsi di attività sportive disciplinate e programmate in ordine ai giochi olimpici.

Ricordo che all'epoca vi sono state trattative abbastanza vivaci con l'allora ministro Morlino, che sono terminate con un rinvio. E questo, come ho già detto, mi sembra uno dei casi di rinvio veramente arbitrari per cui chiedo fermamente che la Commissione interparlamentare si interessi di queste cose.

P R E S I D E N T E . La ringrazio.

Do ora la parola al Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, avvocato Antonio Comelli.

C O M E L L I . Esporrò il punto di vista della Regione, che qui rappresento insieme al Presidente del Consiglio Colli.

Desidero dire, in premessa, che abbiamo alle spalle quindici anni di vita regionale perchè la nostra Regione è stata istituita, com'è noto, nel 1964. Però in tutti questi quindici anni oltre a partecipare, doverosamente, agli incontri a livello interregionale, abbiamo preso parte anche al dibattito ed agli incontri che in quella sede vi sono stati in relazione a problemi di ordine generale. Vi abbiamo partecipato in modo dialettico, nell'intento di dare il nostro contributo, ritenendo che le Regioni a statuto speciale sulle grandi riforme e sui grandi temi nazionali non possano considerarsi estrapolate dal contesto della vita economica del Paese.

Ci siamo avvalsi anche di esperienze positive e negative di altre Regioni a statuto speciale sorte prima della nostra.

Tuttavia in questi anni abbiamo pure assistito ad un tentativo, certamente non volontario e non programmato, di appiattimento della posizione delle Regioni a statuto speciale, le quali hanno una storia, una loro ragion d'essere, hanno situazioni speciali, se non specialissime, che hanno fatto sì che il Governo ed il Parlamento dessero loro gli statuti di autonomia speciale. Abbiamo assistito, dicevo, a questo tentativo

di appiattimento; il che a noi sembra debba essere contrastato, poichè, diversamente, quelle Regioni, per le quali si è rivendicata ed ottenuta l'autonomia speciale, finirebbero con l'essere contestate. Questo vale per taluni provvedimenti, ai quali peraltro si è potuto apportare alcune correzioni in sede parlamentare, in modo da salvare le nostre competenze, anche se non completamente, specialmente per quanto attiene le garanzie di ordine finanziario, senza le quali anche le cose politiche ed economiche non si realizzano.

Non ritengo personalmente che si debba insistere tanto da parte di tutte le Regioni su una linea di rivendicazione di competenze — il mio parere personale, ripeto, è che di competenze ne abbiamo fin troppe —, se le stesse non vengono poi suffragate da quelle che sono le esigenze ed i maggiori oneri finanziari.

Insisto su questo aspetto perchè, diversamente, l'autonomia resterebbe scritta solo negli statuti; di fatto, si verrebbe a mettere in difficoltà le Regioni a statuto speciale — e già lo sono —, con una caduta di credibilità, ingiusta a mio giudizio, se la responsabilità viene ad esse attribuita.

Siamo grati alla Commissione interparlamentare ed al suo Presidente per questa consultazione che ci consente di affermare, nella sede più qualificata questo punto di vista, che penso non possa venire seriamente contestato da nessuno. Di fatto c'è questa tendenza che ci preoccupa. Credo che anche altri si renderanno portavoce di questo motivo di allarme che io mi sono permesso di far presente alla Commissione.

Detto questo in via pregiudiziale, e preannunciando che faremo pervenire alla Presidenza della Commissione un documento che è ormai già pronto, mi soffermerò ad illustrare come ci siamo mossi per quanto attiene alla programmazione economica in questi quindici anni.

Lo statuto non prevedeva la voce « programmazione economica », comunque con una legge del 1965 ci siamo accostati al tema e ci siamo dati un primo piano di sviluppo economico e sociale, che è dell'aprile 1968, ed un secondo che è del 1973. Am-

bedue, per la verità, avevano il difetto di abbracciare un po' tutta la vita economica e sociale della nostra Regione, non essendosi limitati a quelle che erano le competenze proprie della Regione pur nell'ambito della sua attività correlata con quella degli enti locali, e quindi con le disponibilità finanziarie con le quali il processo di programmazione economica poteva essere portato avanti.

Successivamente abbiamo preso in esame il problema del piano urbanistico regionale, che ha avuto un *iter* molto lungo. Abbiamo fatto due leggi in materia di pianificazione territoriale e, nel 1974, abbiamo varato il piano urbanistico regionale dopo una consultazione molto ampia con gli enti locali, con le forze sociali e con i vari centri della vita economica e sociale della nostra Regione.

La cosa assume per la programmazione economica, a nostro parere, una importanza sostanziale, anche se l'oggetto principale è quello, evidentemente, della pianificazione territoriale, tanto che, con una legge che abbiamo in corso, cerchiamo di sviluppare o di modificare le leggi precedenti, nel senso di prevedere norme più precise in materia di programmazione economica. Ma quello che a me preme di rappresentare, anche come modesto contributo da parte nostra ai lavori di questa Commissione, è che esattamente nell'aprile del 1976 abbiamo varato la legge regionale n. 12, che è quella per il piano pluriennale di spesa. È stato questo un tentativo che il Governo ha autorizzato, in via di esperimento, in modo che la nostra Regione potesse avviare con tale provvedimento quel che poi è avvenuto con la legge di modifica della riforma della contabilità dello Stato, e cioè approvazione della legge di bilancio contestualmente col piano pluriennale, che allora noi avevamo sviluppato nel quadriennio. Vi sono previste anche delle norme di contabilità relative al noto problema dei residui passivi. Su questo abbiamo adottato una formula, che consente l'abolizione dei residui passivi in relazione alla competenza per i due anni successivi dell'iscrizione a bilancio e, dopo questi due anni, il recupere-

ro degli stanziamenti medesimi, che quindi vanno in economia. Tutto questo ha funzionato bene, e credo che ciò possa costituire un valido contributo che riteniamo di aver dato, anche perchè rappresentanti a livello tecnico della nostra Regione hanno collaborato con la Commissione interparlamentare di esperti per la riforma della legge di contabilità dello Stato. Attualmente siamo nel quarto anno in cui operiamo con questo sistema: ora modificheremo la periodicità nel senso della riforma nazionale, portando il quadriennio a triennio.

Mi preme dire che, per quanto attiene al grosso problema della programmazione economica, dopo la legge del 1976 che ho ricordato, il 6 maggio di quell'anno gli eventi sismici che hanno interessato oltre il 50 per cento del territorio della nostra Regione, hanno sconvolto i nostri disegni. Però, ai fini per i quali siamo qui riuniti, debbo mettere in evidenza che Governo e Parlamento, per lo meno sulla base di proposte che unitariamente le forze parlamentari tutte della nostra Regione e del Consiglio regionale avevano rappresentato al Governo per affrontare i problemi della ricostruzione e dello sviluppo della nostra Regione, nel settembre 1977 hanno approvato la legge n. 546, che giudichiamo essere una legge fondamentale per la ricostruzione, ma anche per lo sviluppo dell'intera nostra Regione. In questa legge, all'articolo 1, viene fatto obbligo alla Regione stessa di dotarsi di un piano regionale di sviluppo economico con un'articolazione comprensoriale. Noi ci siamo messi al lavoro, abbiamo praticamente completato le consultazioni con gli enti locali, ed attualmente stiamo redigendo il documento finale. Attraversiamo ora, però, un momento politico particolare che ha un po' frenato l'approvazione del documento, che riteniamo essere una cosa molto seria: ci siamo valse per la sua formulazione anche dell'apporto di esperti a livello nazionale, peraltro cercando di restare aderenti alla nostra realtà, e nel contempo abbiamo predisposto un disegno di legge per le procedure di attuazione della programmazione. È un problema per noi molto grosso; che forma oggetto di approfondimenti

e di dibattiti in questi giorni con tutti, ma credo che ormai siamo arrivati alla fase conclusiva.

Sembra a me che, al di là di ogni giudizio — la collocazione politica del Presidente del Consiglio regionale e mia sono diverse in questo momento —, al di là delle valutazioni che potremo dare nelle rispettive sedi, la formula che Governo e Parlamento hanno voluto escogitare sia una formula valida. Naturalmente tutto questo è in relazione agli effetti tragici in cui ci siamo trovati ed alla nostra problematica di Regione a statuto autonomo. Vi è la situazione particolare dei rapporti con le Regioni a noi vicine in riferimento all'accordo italo-jugoslavo, in cui è previsto esplicitamente che esso deve svilupparsi nel senso della collaborazione e della cooperazione economica tra le due nazioni e le Regioni contermini. Nello stesso vengono attribuite alla Regione competenze particolari, come l'amministrazione dei fondi che costituiscono la dotazione finanziaria della legge di ratifica degli accordi medesimi. Per questo noi stiamo abbracciando un discorso generale, che è quello della ricostruzione e dello sviluppo dell'intera Regione, dei rapporti con la vicina Jugoslavia e di quelli con la Comunità economica europea, che, anche per queste nostre vicende, è intervenuta con provvedimenti speciali. Quindi siamo impegnati politicamente in modo molto serio.

Quale è il nostro giudizio? Noi riteniamo che la programmazione nazionale non possa non articolarsi su base regionale, diversamente è destinata a fallire. Le Regioni, peraltro, a nostro parere, non possono muoversi in modo disarticolato, reinserendosi magari in una rivendicazione pura e semplice di competenze, ma devono farlo restando agganciate a quelle che sono le linee nazionali. Comunque, con delle condizioni *sine qua non*. Tanto per fare un esempio, stiamo trattando ora col Governo le norme di attuazione per l'applicazione della 382, noi riteniamo che, contestualmente all'approvazione delle stesse, il Governo debba provvedere anche alla parte finanziaria relativa ai maggiori oneri conseguenti alle competenze che vengono trasferite

agli enti locali e alle Regioni, senza di che non potremmo assumere ulteriori funzioni. E questo valga anche per altri settori che hanno formato oggetto di dibattito in Commissione interregionale, sui quali ci siamo battuti tutti, Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale: vedi trasporti, assistenza ospedaliera, riforma sanitaria. Ci rendiamo portavoce di questa situazione di grave motivo di allarme affinché, a meno che non si voglia affossare l'autonomia regionale, ci siano le necessarie garanzie cui prima ho fatto ripetuto riferimento.

Quanto alla Commissione interregionale, concordo anch'io con le critiche ed i rilievi che altri hanno fatto. Spesse volte si è trattato di esposizione di punti di vista che nulla mai hanno mutato, almeno credo, nella storia della Commissione; ritengo che poche volte si sia riusciti a modificare quello che ci veniva richiesto come parere, pochissime volte si è avuta qualche riserva da parte di qualche Ministro, salvo poi, l'anno successivo, ritrovarsi nella stessa situazione, anche perchè il Ministro era nel frattempo cambiato! Ritengo pertanto che la Commissione interregionale debba essere rilanciata nelle sue funzioni, cercando magari forme di lavoro diverse. Mi sembra opportuna la proposta della segreteria tecnica come primo inizio, ma auspicherei che quella sede possa eventualmente divenire quella nella quale si debbano dibattere le linee politiche per la cooperazione fra le Regioni e il Governo. Avevamo avuto alcuni importanti incontri col Presidente del Consiglio (ricordo quelli col presidente Moro e col presidente Andreotti) ed altri con la Commissione interparlamentare per le questioni regionali. C'è necessità di un maggiore dibattito in questa sede su determinati temi di grande rilievo, e c'è necessità anche di un maggiore e un più intensificato rapporto tra lo Stato e le Regioni anche sul piano della informazione. Per quanto riguarda rivendicazioni di nostra competenza circa stanziamenti effettuati con leggi nazionali, osservo che soltanto la cognizione che si ha delle esigenze *in loco* può consentire l'impiego dei fondi medesimi e la stessa attuazione degli obiettivi che

sono alla base delle leggi nazionali. È inutile fare difesa del suolo dove non c'è l'esigenza di fare tale difesa, o intervenire per le colture pregiate — tanto per fare un esempio — là dove i terreni non sono vocati per queste. Quindi la nostra non è una rivendicazione tesa ad avere fondi per amministrarli comunque, ma per utilizzarli razionalmente e responsabilmente.

Rapporti con gli enti locali. Noi parliamo di fronte alla Commissione interregionale, che ha esperienza e competenza in materia. Credo che sia giunto il momento di evitare, a mio parere, anche fra i partiti politici, di esagerare per quanto riguarda un certo tipo di difesa dell'autonomia degli enti locali così come sono adesso, e vorrei non mi si fraintendesse. Noi abbiamo l'esempio della nostra Regione, con una infinità di Comuni, alcuni consistenti, altri che a malapena potrebbero costituire una borgata. C'è necessità di mettere ordine, di intervenire anche a favore di questi enti, la cui situazione è tale da rendere vana la stessa programmazione regionale e quanto meno difficile l'attuazione delle riforme. Autonomia sì, quindi, perchè non vorrei essere accusato di tiepidezza; penso, però, sia giunto il momento in cui si debbono fare dei passi avanti, e auspichiamo che le forze politiche scioglano anche il nodo di quell'ente intermedio fra Regione e Comuni, che costituisce in questo momento, almeno per noi, il nodo più grosso, anche sul piano politico.

Questa esigenza è avvertita anche dagli stessi rappresentanti degli enti locali; sta crescendo di fatto nelle zone montane, e direi particolarmente della nostra Regione, specie in quelle zone più colpite o distrutte dal terremoto, una coscienza comunitaria, che costituisce un fatto positivo. L'urgenza dei problemi, a prescindere dal caso speciale nostro, è tale che deve consentirci di spingere su questo piano, altrimenti ci troveremo a fare dei programmi teorici o degli interventi singoli, senza un quadro, senza quei soggetti di riferimento che noi stessi auspichiamo.

La situazione degli enti locali della nostra Regione è press'a poco simile a quella di altri Comuni. Abbiamo qualche esperienza di altri tipi di comunità, più che positi-

va. Occorrono dieci-quindici anni per poter dire che la riforma, o l'ente, si consolida, incomincia a crescere. Anche noi interveniamo a favore degli enti locali, in modo non completo magari, però a questo proposito abbiamo attualmente allo studio una legge-delega. I nostri interventi sono rapportati alla popolazione, al territorio, alla classificazione di Comuni montani, e per finire, anche alla esistenza delle servitù militari. È quest'ultimo un problema che interessa in modo particolare la nostra Regione, come noto a ridosso di uno dei confini più difficili del Paese. Certo, sappiamo che dobbiamo soddisfare le esigenze della difesa, e queste esigenze i partiti democratici le tengono presenti. Abbiamo avuto in proposito la visita della Commissione difesa della Camera. Era questo fino a qualche anno fa un problema molto grave, che condizionava lo sviluppo economico della Regione. Oggi c'è stato un alleggerimento, e partecipiamo a questo dibattito in collaborazione con gli organi dello Stato. Per quanto ci riguarda, noi riteniamo che necessiti porci su un piano di collaborazione con il Parlamento, con il Governo, con i singoli ministeri; e in questo senso ci siamo sempre sforzati di operare, talvolta spuntandola, talora rimettendoci, ma credo che questo clima di collaborazione dialettica debba essere salvaguardato, se non vogliamo rinunciare alle nostre funzioni e se vogliamo partecipare alla realizzazione della completa riforma istituzionale.

Ho finito. Ci riserviamo di trasmettere per iscritto il documento.

P R E S I D E N T E . Per la Regione sarda prenderà la parola l'onorevole Spina, assessore alla programmazione e bilancio. Desidero rivolgere un particolare ringraziamento ai colleghi della Sardegna, che sono presenti con una delegazione largamente rappresentativa di tutte le forze politiche del Consiglio, oltre che con la rappresentanza della Giunta regionale, e credo anche della Presidenza del Consiglio.

S P I N A . Una breve premessa: per quanto riguarda l'intervento della Regione sarda, la Giunta regionale si riserva di pre-

sentare un proprio documento, che puntualizzi e risponda in modo compiuto alle domande formulate; e la Commissione programmazione, qua presente in rappresentanza di tutte le forze politiche, provvederà anche ad esprimere un proprio parere, una propria posizione in relazione alle domande stesse.

Ciò non toglie che alcune considerazioni, già in premessa, debbano poter essere fatte dalla Giunta regionale. La nostra programmazione è prevista da una precisa norma dello Statuto speciale, per la cui attuazione furono anche promulgate le leggi n. 588 del 1962 e n. 268 del 1974.

Queste leggi diedero avvio ad un nuovo modo di governo dell'intervento pubblico nello sviluppo economico e sociale, introducendo alcuni principi-cardine uno dei quali, fondamentale, riguardava la straordinarietà e l'aggiuntività dell'intervento statale. Il piano discendeva da motivazioni di solidarietà nazionale nei confronti di una Regione caratterizzata da peculiari condizioni economiche, storiche, geografiche, sociali: di qui la sua aggiuntività rispetto all'intervento ordinario dello Stato. Di qui, anche, la necessità di un preciso coordinamento con gli interventi della Regione e con quelli degli altri enti pubblici operanti nell'Isola.

Questi temi rinviano a quello che può essere considerato uno dei problemi fondamentali: l'autonomia regionale, soprattutto dal punto di vista finanziario: non può infatti esservi autonomia — e lo ha ricordato anche il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia — se non vi è l'autonomia finanziaria. Questa autonomia finanziaria, che era stata a suo tempo riconosciuta alla Regione sarda dallo Statuto speciale, con i recenti provvedimenti statali in materia fiscale e finanziaria tende ad essere di fatto vanificata, ponendo tra l'altro problemi di incompatibilità costituzionale. È per questo che noi abbiamo preso l'iniziativa della revisione del titolo II dello Statuto della Regione, intendendo in tal modo incidere su tutto quanto riguarda il processo di coordinamento degli interventi in una prospettiva temporale di ampio respiro, attraverso

lo strumento del bilancio pluriennale — sia dello Stato che della Regione —. Una prospettiva cioè che vada non tanto verso posizioni di decentramento, ma piuttosto verso posizioni di autonomia locale. In questo senso si muove tutta la nostra legislazione.

Da qui discende che il problema del coordinamento con gli interventi dello Stato è principalmente un problema di informazione, di conoscenza di ciò che lo Stato fa, con particolare riferimento agli interventi che vengono eseguiti nel territorio della Regione. Ogni tanto abbiamo notizie — così come recentemente avvenuto per quanto riguarda l'aeroporto di Olbia — di interventi effettuati senza che la Regione sia stata preventivamente informata; così come riceviamo informazioni *a posteriori* per quanto riguarda l'aeroporto di Olbia — di interventi effettuati senza che la Regione sia stata preventivamente informata; così come riceviamo informazioni *a posteriori* per quanto riguarda gli interventi dell'ANAS, e così via.

Insomma, non può esserci una programmazione regionale, se tutto non viene coordinato anche attraverso una programmazione in campo nazionale, basata su un sistema di reciproca conoscenza delle politiche nazionali e di quelle regionali.

Oggi, tra l'altro, noi stiamo attuando un nuovo indirizzo nel campo della programmazione; non più programmazione per settori, così come era stata sviluppata sino alla legge n. 268, ma, per primi forse in Italia, una programmazione per progetti. È questo il modello verso cui ci siamo avviati come Regione sarda, anche attraverso l'emanazione di leggi regionali con le quali la programmazione viene assunto come metodo « ordinario » di governo.

In questa direzione ci stiamo muovendo e intendiamo confrontarci con lo Stato e con le altre Regioni.

Recentemente, infatti, è stato da tutte le forze politiche approvato un documento per un confronto a breve scadenza con lo Stato, anche con la partecipazione della Commissione parlamentare per le Regioni così da poter avere un quadro preciso e puntuale di ciò che riguarda in particolare la

programmazione nazionale. Non va dimenticato che la maggior parte degli interventi programmati in Sardegna sono prima di tutto volti a superare gli squilibri esistenti tra la Regione sarda e il resto del territorio. Basti pensare che i prodotti sardi per essere inviati sul mercato devono sopportare degli oneri aggiuntivi di trasporto notevolissimi rispetto a quelli di altre Regioni.

Ai vincoli di natura geografica si aggiungono poi quelli legislativi o altri condizionamenti extra-regionali: per esempio in materia di agricoltura, pur avendo per statuto competenza primaria, siamo costretti spesso a scontrarci con le norme comunitarie, le quali tendono ad aggravare anzichè ad attenuare lo squilibrio in una regione in cui, non dimentichiamolo, abbiamo un tipo di sviluppo economico che ci è stato imposto dall'alto e che invece di essere basato sulle risorse naturali è andato in direzione di un'industrializzazione forzata.

Ora noi stiamo cercando di riconvertire il nostro modello di sviluppo, orientandolo in particolare verso una programmazione democratica che veda tutti partecipare: le comunità locali, le forze sociali, le Regioni, ma anche il Governo, lo Stato e le forze nazionali, in quanto vi è un obbligo preciso, costituzionale da parte dello Stato nei confronti della Regione sarda.

E qui mi fermo, anche perchè, essendo il mio soltanto l'avvio di un discorso puntualizzato proprio in Commissione programmazione e in modo articolato dalle forze politiche, il presidente Pili potrà illustrare meglio e più compiutamente la posizione di tutta la Commissione, la quale assolve nell'ambito della programmazione una funzione precisa e sostanziale.

P R E S I D E N T E . Mi pare di aver capito che la sua esposizione dovrà essere integrata da un intervento dell'onorevole Pili, presidente della Commissione per la programmazione.

A quest'ultimo, allora, io vorrei rivolgere preventivamente una domanda.

P I L I . Intanto, signor Presidente, mi consenta di ringraziarla per avere colto nel-

la presenza di tutti i rappresentanti dei gruppi politici del Consiglio regionale sardo l'importanza che il Consiglio stesso ha voluto dare a questa indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. È purtroppo assente il Presidente del Consiglio, onorevole Corona, che se ne rammarica e comunque m'incarica di porgere il suo saluto. Non può essere presente per un'improvvisa indisposizione.

Le questioni del concorso della Regione alla programmazione nazionale e degli enti locali alla programmazione regionale sono state anche ultimamente dibattute in occasione di una recente riunione del Consiglio regionale. Infatti, nella prima seduta successiva alla formazione della Giunta attualmente in carica il Consiglio ha voluto affermare l'esigenza del rilancio della programmazione regionale, che allo stato attuale sconta una caduta di credibilità dovuta, però, in gran parte alla quasi inesistenza di una programmazione nazionale.

Il Consiglio regionale ha concluso il dibattito con un ordine del giorno (che poi allegheremo e consegneremo), nel quale vengono sottolineati i problemi dell'Isola: la recrudescenza dei fenomeni di banditismo, i livelli elevatissimi di disoccupazione, la gravità e l'estensione della crisi delle relazioni sociali, l'indebolimento della società civile. Nello stesso ordine del giorno si delibera di rappresentare ai Presidente del Senato e della Camera, al Governo e ai vertici esecutivi della Comunità europea i termini attuali della questione sarda come questione nazionale.

Il Consiglio regionale inoltre ha deciso di proporre la convocazione di una conferenza Regione-Stato, alla quale partecipino il Governo della Repubblica, la Commissione parlamentare per le questioni regionali e gli organi della Regione, per un'attenta e puntuale verifica dello stato di attuazione del piano di rinascita e degli altri interventi proposti dal Parlamento a conclusione della sua inchiesta sulla criminalità in Sardegna, nonché dei problemi aperti per il risanamento finanziario e il rilancio delle industrie sarde.

Il Consiglio regionale intende dunque adottare e promuovere iniziative per il rilancio

della questione sarda sul piano nazionale, impegnandosi quindi concretamente su precisi obiettivi rivendicativi, su richieste articolate nei tempi e nei modi. Al tempo stesso, però, intende riaffermare la denuncia della scarsa o inesistente tensione meridionalistica che caratterizza in particolare l'attuale momento politico. Gli attuali indirizzi del Governo nazionale, infatti, non dimostrano che ci sia un serio impegno per il Mezzogiorno; nè questo impegno è riscontrabile nel clima complessivo che intorno a questi problemi si è venuto a creare nel Paese.

L'azione della Sardegna perciò intende muoversi sul piano della contestazione complessiva del disegno antimeridionalistico che ormai è palese anche in alcuni comportamenti recenti del Governo nazionale e che trova riscontro in un testo politicamente rilevante, qual è la relazione previsionale, che costituisce il massimo documento economico del Governo, nella quale l'impegno per il Mezzogiorno non viene più riconosciuto come questione nazionale.

L'iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali è stata perciò intesa ed apprezzata dalla Regione sarda non come l'occasione per una pura e semplice sommatoria delle diverse rivendicazioni regionali, ma come una iniziativa politica chiaramente rivolta a contrapporsi a disegni di ulteriore emarginazione del Mezzogiorno. Noi siamo fermamente convinti che quello del Mezzogiorno è un fondamentale problema nazionale. Ma problema nazionale è anche la questione sarda, che non si pone d'altra parte in termini concorrenziali con altre questioni regionali nè pensiamo possa essere risolta indipendentemente dai problemi di tutto il Mezzogiorno.

Con ciò non dimentichiamo tuttavia che le condizioni della Sardegna hanno, nel quadro del Mezzogiorno, aspetti peculiari e richiedono, quindi, anche interventi specifici. Di ciò si rese conto a suo tempo il Parlamento, quando deliberò quell'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna che segnò un momento importante dell'attenzione del Paese per i problemi dell'isola, pur se una parte delle proposte avanzate dalla

Commissione parlamentare a conclusione della sua indagine sono rimaste inattuata e frattanto si sono affacciati problemi nuovi, e taluni dei vecchi si sono aggravati, tanto da richiedere forse una riconsiderazione complessiva delle conclusioni alle quali allora si giunse.

Il riferimento a quell'esperienza vale qui come richiesta al Parlamento di un rinnovato impegno ad affrontare la questione sarda, nei suoi aspetti nuovi e in quelli che tuttora permangono immutati, come questione non secondaria dell'intero Paese.

Il discorso sin qui svolto si collega a nostro avviso strettamente al tema del rapporto tra programmazione nazionale e regionale. Innanzitutto va detto che noi rivendichiamo una programmazione economica nazionale i cui obiettivi siano determinati con il concorso non meramente formale ma effettivo delle Regioni. Anzi riteniamo che, per la presenza di caratteri endogeni che distingue la realtà sarda, la programmazione nazionale debba recepire le indicazioni di sviluppo specificamente prospettate dalla Regione, in particolare nel settore agro-pastorale ed in quello minerario-metallurgico. Il discorso relativo alla partecipazione della Regione alla programmazione economica nazionale va ricondotto insomma al principio che tutto ciò che può essere deciso a livello locale non deve essere deciso a livelli superiori. È necessario, cioè, riaffermare la validità, anche in sede di programmazione, del principio-base del decentramento. Il mancato rispetto di tale principio ha vanificato gli sforzi della programmazione regionale, sia per l'assenza di un quadro programmatico nazionale, che orienti lo sviluppo verso l'obiettivo del superamento degli squilibri economici e territoriali, secondo una visione globale dei problemi di assetto territoriale e di crescita economica ed una conseguente politica coordinata d'intervento; e sia perchè gli enti-funzione statali con diramazioni regionali hanno costituito e costituiscono tuttora un momento di autonoma responsabilità politica e come tali operano fuori di un insieme coordinato di interventi previsti dalla programmazione regionale e comprensoriale.

D'altra parte occorre considerare che, se l'incompleto trasferimento delle funzioni statali alle Regioni impedisce di attuare in modo organico il decentramento, altresì la capacità reale di coordinare gli enti pubblici operanti ai diversi livelli viene meno nel momento in cui molti di questi, col pretesto del carattere nazionale, continuano a permanere nella sfera della competenza statale.

Esistono perciò lacune che l'attività legislativa regionale non può colmare. È fin troppo evidente che qualora perdurasse, per l'assenza dei necessari provvedimenti nazionali, l'impossibilità di ricondurre ad unità d'intervento dei vari enti pubblici operanti nel territorio regionale, la realizzazione del decentramento e l'intero processo di programmazione sarebbero compromessi. L'una e l'altra dimensione sono infatti inscindibili: un potere globale di programmazione cui non fosse collegato un potere globale di intervento al livello corrispondente avrebbe scarsa incidenza e finirebbe per perdere di credibilità.

Questa situazione ha avuto riflessi amplificati nella Regione sarda soprattutto per il tipo di sviluppo che le è stato praticamente imposto. L'industrializzazione forzata in settori tutti totalmente estranei (petrolchimica, alluminio, eccetera) alle risorse locali (agricoltura, pastorizia, turismo, miniere, pesca, eccetera), anzi a queste in completa antitesi, ha contribuito a determinare la degradazione delle strutture economiche tradizionali e causato squilibri a livello sociale e territoriale.

Si è verificato, cioè, l'opposto delle finalità che il piano di rinascita si proponeva. Invece di uno sviluppo economico che riducesse gli squilibri tra la Regione e il Paese e all'interno della Regione, abbiamo avuto la conferma e, per certi aspetti, l'aggravamento di quegli squilibri. D'altro canto è risultata in gran parte vanificata l'idea di fondo — una programmazione partecipata e coordinata su vari livelli — che ispirava il metodo di intervento del piano di rinascita, essendo venuta meno la possibilità di una programmazione a livello nazionale.

È noto che la Regione sarda aveva percorso l'esperienza nazionale nel campo della

programmazione. Già nello Statuto regionale è prescritto che lo Stato debba provvedere alla rinascita economica e sociale dell'isola intervenendo mediante un piano organico attuato col concorso della Regione. Il piano di rinascita della Sardegna, varato nel 1962, presentava alcuni caratteri di originalità che sono stati confermati nella seconda fase della rinascita, avviata nel 1974 con la legge di rifinanziamento del piano, e ulteriormente precisati nella legge regionale 1° agosto 1975, n. 33, compiti della Regione nella programmazione, che costituisce il testo-base delle procedure della programmazione in Sardegna.

La legge n. 33, estendendo il metodo della programmazione al complesso dell'attività regionale, segna con ciò un passo in avanti rispetto alla prima fase della rinascita, nella quale la procedura per programmi era limitata all'intervento straordinario realizzato con i finanziamenti della legge n. 588.

Per altri aspetti la legge n. 33 segna invece una conferma delle linee che hanno fin dall'inizio caratterizzato la programmazione in Sardegna: intendiamo riferirci soprattutto al metodo della consultazione delle comunità locali e delle forze sociali, sia nella fase di formazione dei programmi che nella fase della verifica del loro stato di attuazione. In particolare la partecipazione degli enti locali viene assicurata mediante la convocazione di conferenze degli organismi comprensoriali e delle comunità montane, alle quali vengono sottoposti per il dibattito gli atti della programmazione.

Un ulteriore aspetto da mettere in evidenza è il ruolo del Consiglio regionale. Il Consiglio non si limita ad indicare gli indirizzi e le direttive a cui deve attenersi la Giunta nella stesura dei programmi e a dare col proprio voto l'approvazione definitiva, ma interviene anche in maniera penetrante nella fase di formazione delle scelte programmatiche ed anche nella fase di controllo dell'attuazione degli interventi.

Un altro strumento originale di cui la Regione si è dotata è il Comitato per la programmazione, nel quale si canalizza istituzionalmente l'apporto delle organizzazioni sindacali e delle altre organizzazioni sociali

ed economiche direttamente interessate alle decisioni, nonchè il contributo di tecnici qualificati, cosicchè il Comitato non ha soltanto una funzione consultiva, ma interviene anch'esso attivamente nella fase di formazione delle scelte programmatiche.

Accanto alla capacità di raccogliere in una sintesi politica le diverse esigenze ed istanze emergenti dalla società, si è cercato anche di dotare l'attività programmatica di strumenti idonei ad adeguare costantemente le scelte al mutare delle condizioni ambientali. Si è perciò istituito un momento di verifica e l'adeguamento, collegato alla scadenza del bilancio annuale, e si è anche previsto, ma non ancora realizzato, uno schema di bilancio pluriennale quale quadro di riferimento più generale delle risorse e degli impegni della Regione.

Ci siamo limitati a pochi e sommari cenni: sufficienti, però, crediamo, a fare emergere le scelte di fondo compiute dalla Regione sarda a favore di una programmazione non centralizzata, ma al contrario aperta alla ricerca del più ampio consenso, che nasce dalla partecipazione diretta alla definizione degli obiettivi fondamentali dell'intervento della Regione. La validità di queste scelte dev'essere a nostro giudizio confermata, pur nella coscienza che non sempre e non in tutti gli aspetti la loro traduzione in pratica è risultata adeguata alle prescrizioni ed alle intenzioni del legislatore regionale.

Un altro elemento essenziale di ogni programmazione è il suo raccordo con i livelli di intervento superiori e inferiori. Lo strumento principale del coordinamento della programmazione sarda con le scelte nazionali dovrebbe risiedere nell'approvazione del piano e dei programmi pluriennali da parte del CIPE; a questo e alla Regione, inoltre, i singoli Ministeri, la Cassa per il Mezzogiorno e le aziende autonome dello Stato dovrebbero comunicare, come dice la legge, « le direttive degli interventi ed i programmi di rispettiva competenza da eseguire annualmente nel territorio regionale ». In realtà i limiti di questo coordinamento sono evidenti, in mancanza di una programmazione nazionale che definisca obiettivi che non sia-

no soltanto finanziari. A ciò si aggiunga che in effetti nè i Ministeri nè la Cassa nè gli altri enti hanno mai rispettato l'obbligo di fare conoscere i loro programmi di intervento, cosa che la Regione ha più volte lamentato.

Per quanto riguarda invece il coordinamento tra programmazione regionale e sub-regionale occorre dire che, mentre i comprensori e le comunità montane (e per loro tramite i comuni) hanno dato un contributo alla definizione delle scelte di sviluppo regionale, manca finora una esperienza di programmazione a livello dell'ente intermedio. Comprensori e comunità montane non funzionano ancora a pieno regime, essendo la loro costituzione molto recente, e quindi nessuno di essi si è dotato di strumenti di gestione delle risorse e del territorio. Tuttavia esistono, nella normativa regionale, le previsioni che consentono agli enti intermedi di svolgere sia questa attività di gestione programmata delle risorse e del territorio, sia di assolvere i compiti amministrativi ad essi delegati.

Il modello di Regione al quale la Sardegna si richiama, infatti, ha come suo elemento caratterizzante la partecipazione delle comunità locali non solo alla formazione delle decisioni, ma anche alla gestione degli interventi conseguenti.

Crediamo che su questa impostazione, e sulle esperienze che su di essa si vanno facendo, sia utile una riflessione anche fuori della Sardegna, proprio in un momento nel quale l'amministrazione centrale sembra talora inclinare ad un recupero di vecchie impostazioni accentratrici, mentre d'altra parte giunge a definizione in sede parlamentare l'ormai annosa questione della riforma dell'ente locale.

Un'altra questione importante sollevata dalla Commissione parlamentare è quella delle finanze locali e — ci sia consentito di sottolineare questo aspetto — dell'autonomia finanziaria delle Regioni, presupposto essenziale per ogni attività programmatica a livello regionale.

Nel caso della Sardegna tale autonomia, già peraltro non molto elevata, è andata progressivamente riducendosi nel corso del-

l'ultimo decennio, da quando cioè la legge n. 285 del 1972, abolendo quasi tutti i tributi propri della Regione, ha sostituito al gettito di questi ultimi una somma pari a quella percepita nel 1972, con un parametro di maggiorazione automatica fisso del 10 per cento annuo, ben al di sotto del tasso medio d'inflazione registrato proprio a partire dall'anno successivo a quello iniziale.

Occorre dunque, in questo campo, un sostanziale recupero dell'autonomia regionale, che può passare attraverso una revisione completa del titolo III dello Statuto sardo, improntata al principio dell'incameramento, da parte della Regione, di tutti i tributi versati nell'isola, in un quadro di armonizzazione normativa del regime delle entrate finanziarie di tutte le Regioni a statuto speciale.

Inoltre deve essere ribadito, anche in questa occasione, che la Regione sarda non intende rinunciare al principio dell'aggiuntività degli interventi statali per la rinascita. Sia la prima che la seconda fase di attuazione del piano di rinascita hanno sofferto, come è stato fin troppe volte ed in molte sedi rilevato, di gravi problemi attinenti sia al coordinamento complessivo degli interventi, sia alla aggiuntività dei fondi con detti piani stanziati.

A proposito delle carenze di coordinamento vanno ricordate due inadempienze dello Stato: la prima è la mancata attuazione del comitato che avrebbe dovuto « assicurare il coordinamento anche in fase d'esecuzione dei piani e dei programmi » tra la Regione e gli organi periferici dell'amministrazione statale, secondo quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 588 del 1962; la seconda è la mai avvenuta convocazione, da parte del Ministro delle partecipazioni statali che a ciò era tenuto annualmente secondo quanto prescrittogli dall'articolo 4 della legge n. 268 del 1975, della conferenza sull'azione delle partecipazioni statali in Sardegna.

A proposito poi dell'aggiuntività dei fondi per la rinascita rispetto agli ordinari stanziamenti statali, alcuni studi specifici dimostrano che, mentre l'intervento — ordinario come straordinario — in investimenti pub-

blici, lungo gli ultimi quindici anni circa, aumentava nel Mezzogiorno, la spesa complessiva (compresa, cioè, la quota aggiuntiva per investimenti pubblici) diminuiva in Sardegna, in paradossale contrasto con la proclamata aggiuntività degli stanziamenti che, quindi, lungi dall'essere tali, finivano in realtà per sostituire i minori investimenti ordinari e straordinari. Veramente in questo caso la nostra Regione, come diceva lei, signor Presidente, è stata una Regione a statuto speciale, però speciale nel « meno ».

Il perdurare di queste incongruenze, come di molte altre richiamate, induce in conclusione a considerazioni negative sugli attuali strumenti di coordinamento e sull'adeguatezza degli impegni governativi in rapporto con i problemi della rinascita dell'isola. Il meccanismo di coordinamento dei livelli programmatori nazionale e regionale appare poco consono alla portata dei problemi che è preposto a risolvere, sia perchè si verificano sovrapposizioni spesso inutili se non addirittura dannose (ad esempio tra Commissione interregionale e Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali), sia perchè, per quanto riguarda specificamente le Regioni a statuto speciale, si verifica di fatto un appiattimento della loro autonomia e specialità.

L'adeguatezza degli impegni governativi in rapporto con i problemi della rinascita della Sardegna non trova, in questo quadro, una sede di verifica puntuale e tempestiva, soprattutto se si fa riferimento, ancora una volta, al carattere peculiare della struttura istituzionale sarda, espressamente previsto dal già richiamato articolo 3 dello statuto.

È anche in rapporto a questi problemi, come a molti altri che non si possono dettagliatamente qui richiamare, attinenti alla complessiva struttura dell'assetto istituzionale statale e regionale nei suoi risvolti più strettamente autonomistici, oltre che alla già accennata particolare gravità ed estensione della crisi economica, sociale, civile e culturale che la Sardegna sta attraversando (con la ben nota recrudescenza dei fenomeni di banditismo) che il Consiglio regionale della Sardegna, al termine di un serrato dibattito, ha approvato l'ordine del giorno richia-

mato in apertura di questo intervento, con il quale impegna la Giunta regionale a proporre e adottare le opportune iniziative per la convocazione di una conferenza Regione-Stato cui partecipino il Governo della Repubblica, la Commissione parlamentare per le questioni regionali e gli organi della Regione.

Questo è, signor Presidente, il nostro contributo alla discussione di oggi, che pensiamo sia una prima importante occasione perchè il Parlamento si faccia carico dei gravissimi problemi della Sardegna.

P R E S I D E N T E . La mia domanda, allora, resta in attesa di risposta nella seconda parte di questa riunione. Ho chiesto quali siano i provvedimenti recenti limitativi dell'autonomia finanziaria della Regione.

M A T T A R E L L A . Signor Presidente, desidero premettere che le osservazioni che farò ho già avuto occasione di farle davanti alla Commissione finanze e programmazione dell'assemblea regionale, che le ha condivise. Premetto, altresì, che anche noi ci riserviamo di far pervenire una memoria che, oltre alle valutazioni che vado ad esporre, contenga le parti più propriamente descrittive che costituiscono risposta ad alcune domande di carattere particolare.

Anche io, come il presidente Comelli, devo dire che la prima valutazione che viene a noi di fare in questa importante occasione, che fra l'altro costituisce il primo contatto tra la Commissione per le questioni regionali e le Regioni, è quella di sottolineare come le Regioni a statuto speciale, che costituiscono una categoria a parte tra di esse diverse, avvertano da tempo come non solo nell'atteggiamento del Governo, ma complessivamente negli organi centrali dello Stato ci sia un avvio di appiattimento delle competenze e della considerazione nei loro confronti. Questo in un momento in cui ciascuno di noi, per proprio conto, ha fatto invece una riflessione di senso opposto e cioè che le ragioni politiche, economiche, culturali, complessive che hanno determinato per talune Regioni (e vanno aggiunti anche motivi etnici e geografici) la

concessione a suo tempo di un'autonomia speciale, permangono e, nella società attuale, sono accentuate da forme centrifughe che invece meritano di essere canalizzate nelle istituzioni speciali, anzichè essere ulteriormente spinte all'esterno, comprimendo la specialità delle Regioni con ordinamento e statuto speciali. Cioè noi consideriamo gravissimo errore, anche politico, avviare un processo che è in atto, forse meno voluto di quanto possa apparire dai risultati, di appiattimento della realtà regionale speciale nel nostro Paese, nel momento in cui c'è invece bisogno esattamente del contrario: assecondare queste spinte, canalizzare nelle istituzioni democratiche le varie realtà e le varie spinte che si verificano in direzione centrifuga. Questo è un atteggiamento che non è sentito da noi in maniera incauta o non corrispondente al vero: è una realtà quotidiana che registriamo non soltanto nell'atteggiamento del Governo centrale, nelle scelte politiche del Governo e nei comportamenti della burocrazia centrale, la quale, forse per pigrizia o per comodità, preferisce trattare con le Regioni allo stesso modo, calpestando costantemente le peculiarità diverse da una Regione all'altra, ignorando le competenze e i vari loro gradi nelle diverse Regioni che sono, ripeto, diverse. Lo registriamo anche — e dobbiamo dirlo in questa sede — nell'attività legislativa del Parlamento, per la quale noi vorremmo che questa Commissione costituisse un punto di osservazione attento, al di là dei poteri che regolamentarmente forse questa Commissione non ha, ma che politicamente possono essere esercitati; cioè vorremmo che nel momento in cui il Parlamento legifera si tenesse conto non solo delle competenze complessive delle Regioni, molto spesso comprese da una legislazione minuziosa e particolare che certamente non è compatibile col ruolo delle Regioni, ma in particolare perchè ci sia questa distinzione e il suo riconoscimento se si crede e si vogliono rispettare principi e norme di rilevanza costituzionale nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

L'occasione di oggi non è certamente quella per fare qui l'elencazione di tutti i pro-

blemi, se non quelli specificamente riferiti all'argomento dell'indagine conoscitiva di incompleta attuazione degli statuti speciali; ho apprezzato molto le cose da lei dette all'inizio, ma purtroppo la realtà è di segno diverso. Talune Regioni, come la nostra che è la prima in ordine di tempo, il cui statuto risale a una data antecedente alla stessa Costituzione della Repubblica, ha tuttora non attuato il disegno del suo statuto. È un dato, è una realtà che al di là di tutti i propositi, di tutti gli enunciati è a testimoniare come questo processo di attuazione di uno statuto, concesso in un momento particolare e in dimensioni particolari, al di là della rivendicazione di alcuni poteri specifici che sono caducati da un modo di concepire diverso i rapporti tra Stato e regione, anche per le parti essenziali non ha trovato ancora completa attuazione. Mi preme qui rilevare soprattutto uno di questi aspetti strettamente connesso con l'attività programmatica, cioè quello delle norme finanziarie. Per queste vige un regime di vuoto tra Stato e Regione da quando è stata approvata la riforma tributaria, nella quale era scritto che doveva procedersi ad una nuova emanazione di norme di attuazione tra Stato e Regione, che da allora, nonostante le ripetute pressioni, non siamo riusciti a vedere definita. Nelle settimane scorse sono stati ripresi dei contatti e sembra, per la ennesima volta, che ci si avvii ad un momento conclusivo: lo auspichiamo, però ad oggi siamo in una situazione del genere e non possiamo non dire, in questa sede, come abbiamo registrato e registriamo a tutt'oggi una tendenza, che non accetteremo mai, di trasformare la natura della nostra finanza regionale e cioè da finanza originaria a finanza derivata. Ripeto che noi non accetteremo mai una simile trasformazione e la Commissione per le questioni regionali costituisce per noi, da questo punto di vista, una garanzia perchè la rinuncia o il superamento della concezione che finora vige di una finanza propria, sarebbe certamente il più duro colpo alla specialità della nostra autonomia. Anche lì non è problema di quantità di risorse finanziarie, perchè su quello certamente nessuno ha il diritto, nel momento che vive la finanza dello Stato,

di ancorarsi a questo o a quel dato quantitativo; è soprattutto la natura e la difesa intransigente di questo apporto finanziario che intendiamo salvaguardare. Credo che sia utile, signor Presidente, che in un momento successivo la Commissione per le questioni regionali dia uno sguardo al grado di attuazione degli ordinamenti regionali e al grado di attuazione degli statuti nelle Regioni a statuto speciale, anche per verificare la ragione di molte difficoltà in cui le Regioni si muovono, tra cui quella di avere un'architettura costituzionale monca e non completa, che costituisce certamente ostacolo alla agibilità e alla funzionalità nella gestione dell'istituto regionale.

Fatta questa considerazione di ordine generale che — ripeto — ho voluto qui riprendere anche perchè — me lo consentirete — dal tipo di domande non abbiamo scorto alcuna distinzione (e lo ha detto lei stesso, signor Presidente, all'inizio) tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale, per cui questa puntualizzazione è parsa a me — come ho colto in tutti gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto — particolarmente significativa e importante, desidero, entrando nel merito delle domande poste, sia pure per temi generali, dire che noi riteniamo (e lo abbiamo legiferato nelle norme per la programmazione regionale) che questa, anche per una Regione a statuto speciale debba muoversi in armonia con la programmazione nazionale.

E quindi l'articolo 11 del decreto n. 616 costituisce per noi un punto di riferimento per una concezione del rapporto e del concorso delle Regioni alla formazione della programmazione del nostro Paese, anche se, ovviamente, il decreto n. 616 — come lei ha esattamente precisato — si riferisce alla normativa delle Regioni di diritto comune. Ma credo che sia un dovere di entità che si ritengono parti di un unico complesso statale quello di riferirsi alla programmazione propria come ad una programmazione che deve star dentro e in armonia con le scelte di carattere generale della programmazione generale.

C'è una considerazione ovvia, a questo punto, che anche lei ha fatto all'inizio, cioè che noi non abbiamo questo riscontro di pro-

grammazione nazionale complessiva, che è l'unico tipo di programmazione che può essere considerato dalle Regioni punto di riferimento perchè — e lo dirò più avanti in termini più analitici — non è certo la programmazione di carattere settoriale che può costituire validamente un punto di riferimento per i piani organici di sviluppo da parte delle singole Regioni.

Da questo punto di vista bisogna fare una distinzione tra programmazione settoriale, quindi di carattere verticale, e programmazione territoriale e complessiva, e quindi di carattere orizzontale per tirare subito una conclusione, cioè che la programmazione settoriale è nella sua logica innanzitutto in contrasto con quella regionale perchè non è conciliabile una visione organica sul territorio di una Regione in presenza — ammesso che ci siano — di una molteplicità, che raggiunga il totale della realtà economica e sociale del nostro Paese, di programmazioni settoriali perchè è evidente che le programmazioni settoriali in quanto tali, proprio per la loro natura, finiscono con l'essere assai più condizionanti di qualsiasi tipo di scelta di una vera e propria programmazione nazionale.

Ma c'è di più per quello che ci riguarda — riprendendo un tema che è stato sottolineato dai colleghi sardi —. La programmazione settoriale è certamente un sistema che, pur avendo segnato passi in avanti rispetto al nulla, costituisce per i problemi del riequilibrio territoriale del Paese un gravissimo pericolo, e lo costituisce non teoricamente ma concretamente. Non riusciamo a comprendere come attraverso la somma di programmazioni settoriali possa pervenirsi ad un riequilibrio sul territorio dell'apparato produttivo del Paese, come la somma di visioni settoriali, per di più all'interno di settori come l'industria parcellizzata per settori di produzione, possa in qualsiasi momento consentire al Governo e al Parlamento una visione complessiva ed organica di uno sviluppo nel quale collocare il riequilibrio territoriale tra le aree sviluppate del Paese e quelle che lo sono di meno.

E questo finisce con il privilegio — come privilegio nella legge n. 675 — una visione,

ripeto, assai particolare di settori che, muovendosi da esigenze che fanno riscoprire in questi ultimi tempi valutazioni privilegiate di natura economicistica, il meglio di ogni settore. Ed il meglio di ogni settore, nell'attuale realtà del Paese, si trova in un'area del Paese e non si trova in un'altra area del Paese. La somma di tutte queste programmazioni settoriali è la somma non solo della cristallizzazione dell'esistente ma dell'aggravamento delle distanze oggi esistenti. Noi abbiamo constatato nei vari schemi di programma della legge n. 675, settore per settore, che gli apparati produttivi da comprimere, caso strano, in una visione economicistica probabilmente anche corretta, si travavano tutti da una parte del Paese e non in altra parte.

Ecco come quello per settore è un approccio di programmazione certamente non compatibile con un ruolo autentico delle Regioni con un riequilibrio dell'apparato produttivo del Paese per eliminare gli squilibri oggi esistenti; squilibri che si vanno aggravando anzichè attenuarsi proprio per effetto delle scelte della programmazione di settore.

Lo stesso può dirsi — per confermare la prima osservazione, cioè che le programmazioni settoriali non sono compatibili con un vero e proprio ruolo delle Regioni — per altre leggi, che hanno pure un segno di grande valore, come la cosiddetta legge « quadrifoglio », nella quale — è stato già ricordato — l'indicazione analitica di programmi per comparti di produzione agricola è incompatibile, a parte che per alcune Regioni a statuto speciale è assolutamente eliminante di ogni competenza esclusiva, come la nostra, in materia di agricoltura e di sviluppo dell'agricoltura perchè la legge « quadrifoglio » come tante altre leggi di settore finisce con l'assegnare alla Regione non solo delle quote di finanziamento pubblico, ma delle quote di finanziamento pubblico vincolate a determinati settori e a determinati comparti produttivi. Il che — credo che sia assolutamente pacifico — è incompatibile con il ruolo di programmazione dello sviluppo agricolo, per esempio, di una Regione come la nostra che avendo competenza esclusiva dovrebbe poter programmare il suo sviluppo in termini au-

tonomi e dentro questo schema autonomo inserire le risorse che lo Stato ritiene di dover destinare al settore agricolo. Si realizza, invece, un condizionamento reciproco che certamente non è a vantaggio di un ruolo reale delle Regioni nella programmazione.

Questo può essere ripetuto in generale non solo per quelle leggi che, costituendo — ripeto — un significativo passo avanti, hanno previsto forme di programmazione settoriale ma anche in direzione di tante altre leggi di settore che per la loro minuziosità, per la loro indicazione analitica dei vari vincoli anche procedurali hanno finito con il costituire un *handicap* obiettivo e serio alla loro praticabilità da parte delle Regioni.

Ma come è pensabile che si possa far praticare in tempi, come la realtà del Paese richiede, rapidi e veloci l'attuazione di leggi che arrivano ad identificare comportamenti minuziosi della pubblica Amministrazione che debbono essere praticati da sistemi organizzativi pubblici completamente diversi, come sono perlomeno le cinque Regioni più la Regioni tipo del nostro Paese?

Da questo punto di vista mi riallaccio alla mia osservazione iniziale per sostenere anche a livello di legislazione ci deve essere una valutazione più attenta della praticabilità nel concreto di alcune indicazioni legislative, ripeto, così minuziose e così particolareggiate, nella consapevolezza che esse debbono essere gestite da realtà istituzionali diverse per intensità dei loro poteri e per organizzazione delle loro strutture. C'è la conferma dell'esigenza che a livello nazionale ci sia un quadro di programmazione complessivo anziché una serie di programmazioni di carattere settoriale.

Noi abbiamo sempre cercato di dare sia nella programmazione settoriale, sia nell'unica generale che si è offerta — quella del « piano Pandolfi » —, un contributo puntuale; per tutti i programmi della legge n. 675, per gli altri adempimenti a cui siamo stati chiamati abbiamo sempre cercato di realizzare gli apporti e le proposte nel modo più completo e più puntuale. Anche in occasione della presentazione del documento predisposto dal Governo, del cosiddetto « piano Pandolfi », noi svilupparammo un approfondito

dibattito, sia in sede di Governo che in sede di Commissione per la programmazione e in sede di Assemblea, per arrivare alla formulazione di un documento che rappresentava le proposte e le osservazioni della Regione al documento Pandolfi, proprio perchè ritenemmo che la strada di una programmazione complessiva, con i limiti nel merito che l'indicazione che il documento Pandolfi poteva avere, era l'unica che dovesse essere assecondata perchè era l'unica speranza di un intervento correttivo degli squilibri nella realtà del nostro Paese.

Però questo tipo di esperienza certamente non ha segnato un concorso reale da parte della Regione perchè, nonostante le osservazioni da noi fatte ai vari schemi di settore della legge n. 675, tranne alcuni casi di particolare natura, nella Commissione interregionale è anche accaduto di riuscire a modificare talune delle proposte portate dal Governo, ma in casi assolutamente limitati e di macroscopia e assoluta insopportabilità da parte di tutte le Regioni, o di qualche Regione in maniera particolare. Credo quindi di poter dire che nell'ambito della valutazione del ruolo della Commissione interregionale non si possa manifestare un giudizio di adeguatezza completa da parte della Commissione stessa per consentire questo ruolo e questa partecipazione delle Regioni arriva nella fase finale del processo formativo degli atti di programmazione o degli atti più modesti di scelta e di ripartizione di fondi da parte dei singoli Ministeri. Molto spesso, poi, ci sentiamo rivolgere in Commissione interregionale, quando arriva una proposta alla quale si fanno delle osservazioni, l'accusa di perdere del tempo, con il risultato che questi approfondimenti finiscono col paralizzare il lavoro, per cui, nella gran parte dei casi, l'esperienza insegna che le Regioni, magari dopo il primo rinvio, finiscono col dare il loro assenso alle proposte dei vari Ministeri, anche perchè c'è da dire, come affermava Colletti, che l'anno successivo il Ministro è diverso, ma il direttore generale che ha preparato la proposta è lo stesso, e quindi insiste nei criteri approntati in precedenza. Quindi il problema è quello di riuscire a creare una

partecipazione che sia in un momento antecedente a quello finale della proposta.

E' stato indubbiamente compiuto un passo avanti con l'istituzione di questa segreteria tecnica che approfondisce gli aspetti appunto tecnici prima della riunione collegiale, però si tratta di un accorgimento che è realizzato a proposte dei Ministeri già ultimate, e quindi con un grado di influenza e di incidenza particolarmente limitato. Quindi, rispetto a questo tipo di esperienza della Commissione interregionale, io credo che dovrebbe realizzarsi un correttivo che, mantenendo il momento collegiale della Commissione nella forma attuale, realizzi però in un momento antecedente un più incisivo concorso delle Regioni alla formazione della proposta che perviene alla Commissione interregionale stessa.

Lo stesso potrebbe dirsi per un'esperienza assai simile che noi facciamo nel comitato per la formazione regionale, cioè quella di dare un parere in uno stadio assai avanzato delle proposte, parere che non raggiunge quella incisività e quella incidenza che invece dovrebbe avere. Anche lì va detto, è una constatazione fatta per inciso, che il comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, che pure ai sensi della legge n. 183 dovrebbe esprimere pareri su scelte di carattere complessivo economico della vita nazionale, assai raramente è riuscito a farsi sottoporre da parte del Governo documenti di tale natura, essendosi limitato a svolgere soltanto attività di parere nella gestione dell'intervento straordinario.

Un'altra considerazione, prima di passare a quella che è la realtà programmatica regionale, è che noi avvertiamo come la programmazione nazionale, perchè sia e costituisca realmente un punto di riferimento per gli atti di programmazione regionale, debba avere non solo quel carattere globale cui accennavo poc'anzi, ma debba coinvolgere tutte le iniziative e le ipotesi di intervento pubblico, quindi quello dei Ministeri, delle aziende, del parastato, degli enti economici statali e degli enti di partecipazione statali. Non ci rendiamo conto di come sia ipotizzabile un concorso delle Regioni alla programmazione nazionale o ad una armonizzazione del-

le programmazioni regionali a quella nazionale senza che ci sia un momento per lo meno conoscitivo di quelli che sono i programmi, per esempio, degli enti a partecipazione statale.

Per quanto riguarda la nostra Regione, noi non abbiamo, per vetustà di statuto, indicazioni programmatiche, tranne che per l'utilizzazione dei fondi ex-articolo 38, per i quali da sempre si è proceduto attraverso un piano di intervento per investimenti. La statuto parla di opere pubbliche: questa concezione è andata via via evolvendosi con un'accezione più lata di finanziamento di investimenti in conto capitale. Al di là di questa realtà particolare, noi ci siamo mossi obiettivamente in ritardo rispetto ad altre situazioni per una valutazione complessiva dei comportamenti della Regione. Abbiamo realizzato anche noi qualcosa, siamo passati attraverso forme di programmazione particolare con leggi di settore, con forme di utilizzazione di risorse organicamente valutate: cioè nel 1975 abbiamo incominciato a fare una serie di interventi che, utilizzando gran parte delle risorse disponibili tutte insieme, hanno finito per realizzare una forma di programmazione, non però vincolata ad un programma di sviluppo. Abbiamo invece approvato una legge per la programmazione regionale nel 1978, legge che indica non solo le strutture chiamate alla redazione e alla gestione delle scelte programmatiche, che indica le forme di partecipazione degli enti locali a questa formazione di documenti di programmazione, ma che indica anche le procedure per la sua definizione. In applicazione di questa legge è stato costituito il comitato regionale della programmazione che ha definito un documento base di linee e di principi per la stesura del piano che è in via di elaborazione, e sono andati, attraverso questo consesso, realizzandosi momenti di programmazione, come ad esempio quella richiesta dalla legge quadriennale in materia di agricoltura, con una proposta che deve essere sottoposta alla valutazione del Governo e quindi dell'assemblea.

Quindi la nostra è una esperienza, rispetto ad una programmazione complessiva ed organica in un piano di sviluppo regionale ab-

bastanza recente, che però caratterizza anche una scelta compiuta, ripeto, con una legge che vincola gli obiettivi e le procedure e in direzione della quale la Regione è impegnata per la redazione nei tempi più ravvicinati possibile del piano regionale di sviluppo che dovrà costituire il punto di riferimento della vita della nostra realtà isolana. Precedentemente a questo noi avevamo già realizzato una programmazione di spesa attraverso il bilancio poliennale che abbiamo già in vigore e che era stato introdotto nel sistema finanziario della Regione con una legge del 1977, legge che, presentata prima dell'approvazione della legge n. 335, nel suo *iter* è stata in parte occasione per recepire talune indicazioni della legge n. 335 che però noi, in base ai poteri che la Regione ha, non abbiamo recepito per intero, tanto che non abbiamo un bilancio simile agli altri, ma un bilancio di competenza con l'introduzione di alcuni vincoli che attengono alla Cassa che possono far considerare il nostro come un bilancio misto nella sostanza, anche se formalmente continua a trattarsi di bilancio di competenza.

Anche noi abbiamo realizzato una modifica della durata del nostro bilancio, che avevamo nel 1977 cadenzato nel tempo di un quadriennio, mentre la legge del 1979 lo ha portato a un triennio, per riferirci alla stessa cadenza temporale della contabilità statale.

In armonia con questa scelta realizzata con la legge sulla programmazione, abbiamo realizzato un'altra fase organizzativo-istituzionale, che è quella del riordino dei livelli di governo sub-regionali, con un disegno riformatore che prevede, con una prima realizzazione che è già legge praticata — un ampio decentramento ai Comuni, una devoluzione di competenze della Regione, con l'attribuzione dei relativi fondi regionali ai Comuni — l'identificazione di un livello intermedio di governo. In proposito, sono in corso di esame da parte della nostra Assemblea una serie di iniziative legislative, che tendono appunto a focalizzare il ruolo e la figura dell'ente intermedio, e che costituiranno oggetto di particolare impegno nelle prossime settimane da parte dei gruppi parlamentari e del governo.

Un tratto comune delle varie iniziative legislative è quello di riconoscere nell'ente intermedio il momento di congiunzione tra programmazione regionale e gestione del territorio e delle risorse a livello sub-regionale. Abbiamo realizzato quest'ampio decentramento ai Comuni, ed io non vorrei qui riprendere — lo faccio solo telegraficamente — una osservazione fatta da lei all'inizio, signor Presidente, e ripresa da Comelli, e cioè come attualmente sia oggetto di vivace polemica e di particolare critica attenzione, vorrei dire preconcepita critica attenzione, il livello regionale, e come molto spesso invece ci sia una acritica valutazione del ruolo degli enti locali...

PRESIDENTE. Questa seconda parte non è mia!

MATTARELLA. Non per togliere nulla ad una scelta che per esempio abbiamo fatto in maniera assai ampia: abbiamo legiferato lo scorso anno, indicando nei Comuni un punto di governo sub-regionale, che deve raggiungere il massimo possibile della gestione del governo delle comunità che sono affidata a quelle istituzioni. Di qui però sorge il problema (e infatti la mia osservazione è propedeutica ad un'altra osservazione, che riguarda la legislazione nazionale) della capacità strutturale degli enti locali di gestire questi servizi e queste competenze. Perché dico questo? Lo dico per una ragione molto semplice: non è possibile che il sistema della finanza locale, che pure in questi ultimi anni ha subito un riordino apprezzabile e che ha consentito ai Comuni di vivere con maggiore tranquillità che nel passato, continui ad essere mantenuto nel modo attuale, che doveva essere transitorio e che di fatto lega la finanza locale alle realtà strutturali esistenti, non consentendo ai Comuni che non abbiano raggiunto un grado di consistenza organizzativa idonea a gestire le competenze che gli si vanno attribuendo, di poterlo fare.

Non serve a nulla che noi pratichiamo ampi decentramenti, se poi i Comuni, per la legislazione in materia di finanza locale, non sono in condizioni di realizzare una organiz-

zazione più completa e anche una finanza più consistente. È questa una cosa che fa a pugni con la politica di decentramento che noi abbiamo perseguito e intendiamo continuare a perseguire. Non è certamente ipotizzabile che una Regione sia chiamata a decentrare poteri e a dover provvedere alla finanza locale con mezzi propri, perchè questo credo sia al di fuori di ogni logica politica, e anche di ogni logica di carattere istituzionale.

Quello che intendo quindi sottolineare è che anche il disegno programmatico complessivo, che deve vedere tutti i livelli partecipare a questa vita economica nazionale, non ha senso se a determinate realtà degli enti locali non viene consentito di raggiungere un grado di organizzazione e di strutturazione sufficiente a gestire ciò cui vengono chiamati, per rispettare quel disegno costituzionale che vuole appunto un'ampia fase di decentramento a livello di enti locali.

Non mi soffermo sull'articolazione organizzativa del nostro Comitato della programmazione, della nostra legge di contabilità regionale, del nostro bilancio pluriennale e della struttura amministrativa, cui ho fatto cenno, in direzione di questo decentramento verso i livelli di governo sub-regionale; mi soffermo invece brevemente sulla questione relativa alle quote di trasferimento per assegnazione dello Stato, che pervengono alla Regione in condizioni di non essere assolutamente utilizzate per disegni programmatori e per scelte ampie da parte id Regioni come la nostra, che hanno competenza esclusiva in ampi settori dell'intervento economico da parte delle istituzioni pubbliche.

Noi abbiamo competenza esclusiva, oltre che in agricoltura, in una serie di altre materie, per le quali siamo costretti a utilizzare le somme che lo Stato ci versa, secondo le indicazioni della direzione statale; nè potremmo fare diversamente, chè molto spesso non sono indicazioni appropriate al tipo di sviluppo e di realtà economica e sociale che si vive nella nostra regione. È lo stesso identico problema della legge-quadrifoglio, quando vincola settori che magari in una regione non sono vocazionale per cui può capitare per altre leggi la sorte, per esempio, del piano autobus, che, proiettato allo stesso

modo sul piano nazionale, certamente faceva riferimento a esigenze e realtà diverse. Non credo infatti che alcuno possa immaginare che il tipo di problemi delle grandi aree metropolitane, che caratterizzano la realtà continentale del nostro paese, sia identico a quello di regioni dove questo problema non c'è! Un ultimo accenno vorrei fare alla prospettiva di una maggiore integrazione, anche per le finalità di una corretta visione programmatica, dei livelli regionali con i livelli comunali. Anche qui troppo spesso si verificano cose che sono incompatibili fra di loro.

Noi abbiamo una nostra realtà agricola; abbiamo ampie zone vocate alla viticoltura; abbiamo sempre ritenuto che tali zone vocate e questa coltura debbano essere mantenute. Pensiamo che alcune aree possano essere addirittura sviluppate, ma poi capita che a livello comunitario si concordino certe direttive che prescrivono la riduzione della superficie vocata a quel tipo di coltura. E questo, naturalmente, è una delle dimostrazioni palesi di come la mancanza di concorso di partecipazione, o per lo meno una totale sconoscenza della realtà del paese finisce col creare un diaframma tra i momenti di programmazione regionale o le decisioni che il Governo della Repubblica assume a livello comunitario, che sono più il frutto di mediazioni di carattere mercantile tra un governo e l'altro che non il frutto di una scelta collegata allo sviluppo del territorio del nostro paese.

Riteniamo che da questo punto di vista ci debba pur essere un momento di partecipazione più incisivo da parte delle Regioni nelle scelte che a livello comunitario vanno a consumarsi con il consenso del Governo dello Stato; perchè non solo nel settore agricolo ma in altri settori troppo spesso la compilazione di direttive comunitarie che sono architettate per una struttura economica e sociale che è quella prevalente nel continente europeo ed è certamente idonea ad una parte del nostro paese finisce con l'essere impraticabile in alcune regioni come quelle meridionali.

Molte volte (per dimostrare come molto spesso la non attuazione di alcune direttive non dipende dalla nostra volontà ma da co-

me sono previste e costruite tali direttive) ho fatto l'esempio al nostro Ministro dell'agricoltura delle difficoltà a trovare, per utilizzare i fondi comunitari in materia di irrigazione nel Mezzogiorno, progetti, ipotesi di spesa sufficienti all'assegnazione data al nostro paese. E ho denunciato il particolare che la direttiva comunitaria finanziava canalizzazioni di realtà che possedessero già cospicui invasi, ma non finanziava invasi là dove non c'erano. È vero che nel Mezzogiorno vi è una serie di iniziative per costruzione di invasi che avrebbero potuto determinare alcune autorizzazioni di canalizzazioni; ma questi invasi non sono pronti o saranno pronti quando il tempo per utilizzare la direttiva comunitaria non sarà sufficiente. Probabilmente sarebbe bastato che la direttiva fosse stata compilata in termini diversi perchè fosse utilizzata nel nostro paese.

Questo per dire che molto spesso tra i buoni propositi di chi da lontano decide e la praticabilità del sistema scelto c'è di mezzo la realtà che è profondamente diversa da quella europea ma anche da una regione all'altra.

Per concludere, il senso di questa nostra osservazione è soprattutto quello di sottolineare come la specialità delle nostre organizzazioni e delle nostre competenze, al di là della difesa di prerogative anacronistiche, dovrebbe imporre un po' a tutti (a noi perchè si faccia più attentamente il nostro dovere, ma anche a chi decide sopra di noi) di tenere conto delle diversità esistenti nel nostro paese; diversità che non sono ricercate o volute, ma sono state decise dalla nostra Costituzione per realtà che obiettivamente erano e permangono diverse.

PANCHERI. Cercherò di essere breve e di non ripetere quello che è stato detto finora anche per lasciare spazio a prevedibili altri interventi. Mi limiterò proprio per questo a toccare solo alcuni punti di carattere generale, perchè come loro sanno, nella Regione Trentino-Alto Adige c'è un'autonomia tripolare: la Regione con competenze solo ordinamentali e le due Province con tutte le competenze di altro tipo.

Vorrei fare alcune considerazioni sulla Commissione interregionale e sulla parte-

cipazione, premettendo, però, che condivido in pieno quanto è stato detto dall'onorevole Mattarella, in relazione a quella che sembra purtroppo essere la volontà del Governo o dei funzionari di un appiattimento delle autonomie speciali rispetto alle autonomie delle regioni a statuto ordinario.

Venendo ad esporre alcune indicazioni tra quelle richieste nel prospetto afferente l'indagine conoscitiva che si viene compiendo davanti alla Commissione interparlamentare, la Giunta regionale esprime le seguenti considerazioni.

È da dire, anzitutto, che il ruolo della Commissione interregionale operante presso il Ministero del bilancio si è rilevato indubbiamente utile e che le decisioni assunte hanno rappresentato una prima forma di efficace collegamento tra gli organi dello Stato e gli organi degli enti autonomi locali.

Tuttavia, sia consentito esprimere il convincimento che tale esperienza non può esaurire le aspirazioni di partecipazione delle Regioni alla programmazione economica.

È stata altre volte chiesta, da parte di alcune Regioni a statuto speciale, l'istituzione di un organismo *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nel quale tutti i principali problemi dei rapporti Stato-Regione, e perciò non solo quelli della programmazione economica, possano trovare sbocco istituzionale di espressione.

Inoltre, è stato già auspicato dalle stesse Regioni a statuto speciale che il ruolo della Commissione interparlamentare per le questioni regionali sia adeguatamente riconsiderato, pur tenendo conto della distinzione dei poteri e delle responsabilità tra il Parlamento ed il Governo.

Ma occorre, indubbiamente, che la voce ed i problemi delle Regioni, se giungono al Governo attraverso determinati canali, possano, anche giungere direttamente al Parlamento ed essere adeguatamente considerati. Anche perchè non poche volte si assiste alla circostanza che, in sede di discussione dei disegni di legge, solitamente non si tiene conto delle Regioni che dovrebbero essere al contrario, consultate.

Per quanto riguarda la programmazione, occorre, secondo noi, una riconsiderazione globale sia dei modi attraverso i quali i ten-

tativi di programmazione economica finora compiuti nel nostro Paese si sono sviluppati, sia della corretta impostazione dei rapporti tra il Parlamento e il Governo da una parte, le Regioni e gli Enti locali dall'altra.

Evidentemente non si tratta di determinare contrapposizioni, ma punti di incontro: non contrasti o posizioni antagoniste o divergenti, ma un'azione comune nella diversità dei ruoli.

Secondo noi una scelta centralista nell'impostazione o gestione della programmazione economica sarebbe un grave errore politico, perchè emarginerebbe gli Enti regionali e gli Enti locali da scelte fondamentali per lo sviluppo del Paese.

Pur apprezzando talune recenti leggi dello Stato che hanno avviato settorialmente politiche di programmazione organica com'è il caso della normativa sulla riforma sanitaria, tengono presente la realtà delle Regioni e degli Enti locali, è pur tuttavia da evidenziare che occorre un disegno globale più preciso onde evitare che tanto la legislazione generale sui metodi della programmazione, per quanto auspicabile, quanto le legislazioni settoriali di programmazione economica debbano di volta in volta essere modificate o impugnate davanti alla Corte Costituzionale dalle Regioni a difesa delle proprie competenze.

La nostra concezione dello Stato — che è quella di Stato regionale — è saldamente fondata sui contenuti della nostra Costituzione: la Giunta regionale chiede pertanto che anche l'attività del Governo e del Parlamento, nell'elaborazione della programmazione economica, tenga in primaria considerazione l'esigenza di far partecipare in tutti i momenti di elaborazione, di approvazione e di attuazione della programmazione economica, i rappresentanti delle Regioni sia a statuto ordinario che speciale.

D'altro canto, non è certo di secondo piano la necessità di coinvolgere e consultare pure i rappresentanti degli Enti locali, in quanto pure essi hanno da dire qualcosa e non certo in termini marginali, sulla programmazione economica.

A sostegno dei rilievi e delle opportunità espressi sostegno alla Commissione apposita

memoria scritta che, oltre ad argomentare nel dettaglio il discorso da me svolto, mi consente di contenerlo nei limiti di un'essenziale sintesi, come mi ero proposto.

V I N A N T E. Per incarico della Giunta e per delega del presidente della stessa devo comunicare alla Commissione che la Giunta della provincia autonoma di Trento provvederà nei prossimi giorni ad inviare una memoria sui quesiti che le sono stati posti.

In questa sede noi facciamo presenti alcune valutazioni riscontrabili a livello regionale, che sono d'ordine eminentemente politico e particolarmente importanti nel momento in cui le obiettive difficoltà che incontra la programmazione quale metodo di governo del paese innescano delle spinte di arretramento, anche tra le forze politiche presenti nel Parlamento, come poco fa lo stesso presidente della Commissione pareva enunciare. Esistono indubbiamente delle difficoltà di raccordo fra livello regionale e provinciale da un lato e livello nazionale dall'altro, derivanti anche da quegli elementi di specialità che contraddistinguono quelle regioni o province che godono di forme e condizioni particolari di autonomia. Peraltro, proprio per mantenere le osservazioni nell'ambito prevalentemente politico, va detto con chiarezza che la programmazione è comunque un fatto imprescindibile per lo sviluppo dell'intera comunità nazionale e che quindi anche la provincia autonoma di Trento, attraverso la Giunta, non può non partecipare ai problemi che investono la comunità nazionale. Proprio perchè la programmazione più che una materia specifica rientrando in qualche competenza costituisce un metodo di governo, va detto che la stessa deve potersi effettuare ad ogni livello di governo, sia nazionale che locale.

Soltanto in questa prospettiva la programmazione riesce nel suo intento complessivo, altrimenti — come è successo finora — è destinata inevitabilmente a fallire.

Il punto difficile, quindi, è quello — e dovrebbe animare gli intenti di tutti gli operatori — di far sì che la programmazione nazionale del Paese si attui nel rispetto delle prerogative e delle competenze delle regioni

o delle provincie, prerogative e competenze di per sè irrinunciabili. Questo discorso della non disponibilità a rinunciare alla propria autonomia risulta particolarmente importante e pertinente — è stato sottolineato da una serie di dichiarazioni che abbiamo or ora ascoltato — nel momento in cui è dato rilevare una tendenza accentratrice dello Stato, che si esprime anche, in maniera piuttosto puntuale, nelle cosiddette leggi di programma o di settore. Individuare un metodo che tenga conto di tali esigenze imprescindibili è molto difficile: forse il Governo e gli organi legislativi dello Stato dovrebbero tentare, con la collaborazione delle regioni, di superare astratte posizioni di principio per porsi a un livello di più concreto e operativo possibile, tentando di avviare con le regioni un dialogo attorno a momenti qualificanti di proposte programmatiche.

Devo far rilevare come gli enti ad autonomia speciale dispongano di programmi pluriennali di spesa e siano in attesa dei piani regionali e provinciali di sviluppo, attraverso i quali può svolgersi una verifica in termini di confronto, tra il governo nazionale e quello locale per incanalare la programmazione nell'ambito di una concretezza operativa che concorra a realizzare un disegno armonicamente ordinato.

Per quanto più precisamente concerne la provincia autonoma di Trento, devo far presente alla Commissione che la stessa si è dotata di una strumentazione operativa programmatico-contabile ispirata alle leggi dello Stato pur nel rispetto delle competenze assegnate all'autonomia provinciale. In sostanza si è affrontata la programmazione attraverso il versante meno impervio. La strumentazione operativa della spesa, attraverso la programmazione pluriennale ordinata per progetti, è stata sintonizzata con gli obiettivi fondamentali posti dallo Stato (investimenti, sviluppo del prodotto interno lordo, lotta all'inflazione e alla disoccupazione). Tali obiettivi la provincia autonoma di Trento ha tenuto presente nell'elaborare e nell'approvare il bilancio pluriennale, raccordandoli con il programma triennale dello Stato. Non vanno sottaciute le difficoltà che si incontrano nell'aggiornamento annuale del bilancio

pluriennale, in quanto, essendo venuta meno l'approvazione del programma triennale dello Stato, l'autonomia locale non ha precisi riferimenti a livello nazionale.

Nella prospettiva futura, è intenzione della provincia autonoma di Trento, secondo le valutazioni e i programmi della Giunta, dotarsi di un sistema di procedure che definisca la partecipazione degli enti locali e tenda alla realizzazione della programmazione provinciale in armonia con le indicazioni generali di obiettivi fissati dallo Stato. Ciò nella convinzione che sia doverosa la partecipazione ai problemi della comunità nazionale senza per questo rinunciare alle peculiarità locali, la cui tutela è garantita dallo stesso Statuto di autonomia.

Devo far rilevare alla Commissione che intorno ai problemi della programmazione nei rapporti complessivi tra Stato e autonomie locali non si può sottacere — lo dicevo poco fa — una tendenza allo scavalco di queste attraverso le leggi programmatiche di settore, che vengono a incidere profondamente (non parlo tanto di aspetti finanziari, quanto di aspetti metodologici e quindi attorno ai problemi del metodo di governo e dello sviluppo locale) sull'autonomia provinciale generalmente intesa.

La provincia autonoma di Trento, in sintonia con le indicazioni emergenti dalla comunità nazionale e dagli organi centrali, intende anche dotarsi di un programma provinciale di sviluppo secondo procedure che saranno definite con apposita legge provinciale.

Non aver altro da aggiungere per il momento se non la conferma che la Giunta della provincia autonoma di Trento provvederà ad inviare alla Commissione una puntuale memoria sui quesiti che le sono stati sottoposti.

P R E S I D E N T E . La parola al Presidente della Giunta per la Regione Valle d'Aosta Androne.

A N D R I O N E . Signor Presidente, ritengo che il mio intervento sarà brevissimo in quanto molte delle cose che intendevo dire

sono state già esposte da quanti mi hanno preceduto.

Anche noi ci riserviamo di inviare alla Commissione un documento scritto nel quale saranno contenute dettagliate risposte ai quesiti postici dalla Commissione stessa.

In realtà abbiamo anche noi avvertito un certo tentativo, probabilmente incosciente, di altri organi dello Stato di appiattare le Regioni su un unico modello negando, di conseguenza, la specialità della Regione Valle d'Aosta.

A quanto già detto dal Presidente Mattarella, con il quale mi trovo pienamente d'accordo e non solo in quest'occasione, c'è da aggiungere che la specialità, nel caso specifico della Valle d'Aosta, deve essere difesa anche per l'efficacia dell'azione della Pubblica amministrazione.

Come già detto, e mi scuso se mi ripeto, in Valle d'Aosta non esiste la provincia; siamo nella stessa situazione in cui si trovano le provincie di Bolzano e Trento per cui interveniamo direttamente. Pertanto negare la specialità della Valle d'Aosta significa, il più delle volte, frapporre ostacoli all'azione della Pubblica amministrazione in modo tale da ritardare il raggiungimento degli obiettivi che quella Amministrazione, ivi compresa quella centrale, si sono posti in partenza.

Per quanto riguarda i rapporti con la Commissione interparlamentare, a nostro avviso, questa non deve essere trasformata in una specie di camera di risonanza di un conflitto tra Governo e, anche se in misura minore, Parlamento da una parte e Regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale, dall'altra. Il rischio che una situazione del genere comporta è che il dibattito che si svolge in seno alla Commissione interparlamentare sia del tutto sterile e non produca nulla di positivo.

Come Regione Valle d'Aosta abbiamo avuto un'esperienza al momento della discussione delle norme di attuazione della legge numero 196 del 1978 che doveva essere discussa in Parlamento; in quell'occasione, come il Presidente ricorderà bene, l'aiuto che ci è venuto dalla Commissione interparlamentare è stato notevole in quanto ha potuto spiegare al Parlamento quali erano i punti più salienti di questa difficile e complicata legge che toccava settori diversissimi.

La nostra proposta è dunque quella di poter trattare con questa Commissione non già sulla base di considerazioni di ordine generale o istituzionali, per importanti che siano, ma sulla base di concreti disegni di legge nel momento in cui il Parlamento si appresta a discuterli. L'opinione della Regione, in tal modo, potrebbe essere sentita in maniera valida, efficace e penetrante.

Venendo al tema dell'indagine conoscitiva, e scusandomi per la brutalità della domanda, vorremmo sapere di quale programmazione si tratta. In proposito abbiamo un'esperienza passata tutt'altro che favorevole e ricordo che nel 1963, come più giovane assessore della Giunta in carica in quel momento, venni mandato a Roma con 21 volumi programmatori di oltre 5.000 pagine che consegnai al senatore Caron — allora Sottosegretario per il bilancio — e che credo giacciono ancora in qualche scaffale del Ministero!

Non vorremmo, cioè, che in lingua italiana il verbo programmare divenisse antinomico nei confronti del verbo decidere! Qui, oltre ai guasti gravissimi anche sotto il profilo programmatico già denunciati nella programmazione settoriale, dobbiamo dire che quando la Regione ha tentato di fare e di produrre per dare un indirizzo programmatico non è mai stato tenuto in considerazione.

I primi tentativi per rimediare all'assetto idro-geologico della Regione risalgono agli anni 1963-1968 e solo in questi giorni il Parlamento verrà chiamato a discutere una legge di intervento straordinario in questa materia attraverso altri canali, in favore della Valle d'Aosta.

Va anche detto che non è neanche possibile per la Regione, per quanto si sia dotata di strumenti programmatori propri che definiscono obiettivi e procedure, dar luogo ad un piano di sviluppo completo e credibile quando è tenuto all'oscuro in merito alle decisioni che il Governo ed il Parlamento devono prendere in materia di fondamentale importanza per la programmazione socio-economica della Regione stessa.

Sia sufficiente un esempio: noi siamo interessati in misura enorme da quanto verrà deciso in merito all'ex EGAM. La Cogne esiste ad Aosta ed è fondamentale per l'economia dell'intera valle. Ebbene, oggi — a di-

stanza di due anni da una legge che stabiliva un termine entro il quale dovevano essere sentiti i presidenti delle Regioni in materia di acciai speciali, eccetera — non si sa ancora nulla.

Quale tipo di piano di sviluppo discuteremo il 5 dicembre in Consiglio regionale? Un piano di sviluppo che farà finta che non esista nella Regione un'industria di Stato di quella importanza.

Il Governo si era impegnato, entro il 1979, a presentare una legge quadro per i parchi nazionali. Sono stati depositati due progetti di iniziativa parlamentare, ma nulla per quanto concerne il Governo! Che tipo di programmazione si farà al riguardo? Che cosa farà la Regione in materia di parchi regionali non sapendo il contenuto della legge quadro che lo Stato avrebbe dovuto presentare entro la fine di dicembre?

Per finire un'ultima aggiunta, rapidissima, a quanto detto prima dal presidente Mattarella per gli enti locali. Come Regioni, noi proponiamo la modifica (discussa in questi giorni in Consiglio regionale) dello statuto, legge costituzionale, per avere facoltà primaria in materia di comuni ed altri enti locali come ha, del resto, la regione Sicilia.

Questo per evitare che attraverso un complesso sistema di attribuzioni, oltre a quanto detto prima da Mattarella, vi sia una totale deresponsabilizzazione del comune, specialmente superiori alle proprie forze finanziarie, alle proprie capacità tecnico-organizzative ed alle sue possibilità di intervento. Di conseguenza, finisce con il prendere il *dossier* che contiene il problema « rompicapo » e lo spedisce al presidente e all'assessore interessato chiedendogli di fare qualche cosa in quanto, da solo, non esce da quella situazione.

Conseguentemente, finiamo per creare uno stato iniziale istituzionale di democrazia che non solo non è partecipato ma, per il fatto specifico delle leggi esistenti, viene deresponsabilizzato rispetto alle funzioni e alle responsabilità che vi sono.

Ecco quanto volevo dire, con l'intesa che manderemo per iscritto la risposta ai quesiti che ci avete sottoposti.

P R E S I D E N T E . Chiedo ai signori intervenuti di pazientare ancora qualche minuto per consentire che vengano poste eventuali domande da parte dei colleghi parlamentari, ai quali potranno rispondere come riterranno opportuno.

Vorrei cominciare io a rivolgere cinque domande.

La prima la rivolgo al rappresentante della Regione Friuli-Venezia Giulia per sapere in quale misura le norme adottate per la contabilità regionale, che hanno consentito — secondo quanto egli ci ha detto — un risultato positivo dal punto di vista dell'apparenza contabile del bilancio, abbiano dato risultati anche in termini sostanziali nell'accelerazione della spesa e nell'eliminazione o riduzione dei residui passivi.

La seconda domanda, rivolta sempre al rappresentante del Friuli-Venezia Giulia (ma riguarda tutti), concerne la questione del funzionamento degli uffici stralcio previsti nelle Regioni a statuto speciale dal decreto n. 616 per quanto riguarda le funzioni di enti che siano soppressi su scala nazionale, le cui prestazioni, però, debbano continuare ad essere erogate nelle suddette Regioni attraverso appunto, gli uffici stralcio. La risposta a questa domanda mi interessa particolarmente perchè noi stiamo per decidere in relazione ad uno di questi istituti, che è di grande peso dal punto di vista finanziario e della mole degli assistiti — parlo dell'istituto Kirner —, ed abbiamo rilevato con qualche preoccupazione che non è ben chiaro nello schema di decreto che ci è stato sottoposto in qual modo questi uffici stralcio potranno far fronte agli ingenti compiti assistenziali residui nelle Regioni a statuto speciale.

La terza domanda è rivolta al presidente Mattarella per sapere in quale misura le iniziative di decentramento dei poteri agli enti locali comportino anche un correlativo trasferimento di mezzi finanziari e di personale qualificato per lo svolgimento delle funzioni regionali che vengono decentrate.

La quarta e la quinta domanda sono entrambe rivolte al presidente Andrione per sapere se egli quando parlava di una sede di valutazione preventiva di disegni di legge ri-

guardanti le Regioni in generale e la sua Regione in particolare si riferiva alla Commissione interregionale esistente presso il Ministero del bilancio — egli così ha detto —, oppure si riferiva alla nostra Commissione parlamentare.

A N D R I O N E. Mi riferivo a questa Commissione.

P R E S I D E N T E. Allora quando ha detto: Commissione interregionale intendeva dire invece: Commissione interparlamentare.

L'ultima domanda è la seguente: qual è l'esperienza della Regione Valle d'Aosta a proposito della questione dei comuni, particolarmente dei piccoli comuni e della loro inadeguatezza, in relazione all'esistenza delle comunità montane che, a mio modesto avviso, nella Regione Valle d'Aosta potrebbero forse consentire di trovare una via di superamento delle difficoltà derivanti dalla scarsa consistenza dei piccoli comuni grazie a un processo associativo, assicurato anche dalla legge dello Stato?

Do ora la parola al senatore Brugger.

B R U G G E R. Ho pochissime domande da fare, in particolare al Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia.

Non mi riferisco alla concreta questione che riguarda la programmazione ma all'accenno che egli ha fatto nella sua esposizione a norme di attuazione *in fieri* sulle competenze riguardanti la legge n. 382, che sono delle Regioni a statuto ordinario e che dovrebbero pure passare alle Regioni a statuto speciale le quali non le hanno ancora. Si tratta, dunque, di trattative in relazione a queste norme di attuazione, se non vado errato. In ordine a tale questione chiedo se non sia il caso che tutte le Regioni a statuto speciale si accordino su queste norme di attuazione, oppure se sia necessario che ogni Regione a statuto speciale proceda per conto proprio. Credo che qui ci siano degli interessi piuttosto comuni. Ad ogni modo, io sono dell'avviso che queste norme di attuazione dovrebbero essere emanate con la massima sollecitudine per tutte le Regioni a statuto speciale perchè siamo in mora.

Il Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia ha poi accennato al programma pluriennale di spesa nel quale, dopo due anni, gli importi che risultano nei residui passivi vanno in economia. Cosa avviene per quegli importi per progetti pluriennali che vanno oltre i due anni e che debbono pur essere finanziati per tre, quattro, cinque anni con un impegno di spesa annuale che va oltre il biennio? Non so se son riuscito a farmi comprendere.

Una domanda desidero rivolgerla al rappresentante della Regione sarda, il quale si è lamentato della mancata autonomia finanziaria. A tale riguardo non ho compreso una sua richiesta; cioè — se non ho compreso male — egli ha chiesto che i tributi che sono da incassare nella Regione dovrebbero essere direttamente devoluti alla Regione senza passare per gli uffici del Ministero del tesoro. È questa la richiesta che egli fa oppure vuole addirittura che i tributi vengano riscossi da personale dipendente dalla Regione?

Vorrei, inoltre, fare una domanda al Presidente della Giunta regionale della Sicilia in relazione ad una critica che egli ha fatto in relazione alla legge «quadrifoglio». Se non erro, gli assessori all'agricoltura delle singole Regioni vengono chiamati per la questione del riparto dei fondi e i singoli assessori regionali hanno la possibilità di chiedere di più per settori che a loro conviene potenziare, chiedendo di meno per settori che per il loro territorio non sono interessanti. Se questo risponde alla realtà, allora credo che in questo caso il rappresentante della Regione siciliana potrebbe non essere stato attento in modo sufficiente per richiedere adeguati fondi per quei settori che effettivamente interessano la Sicilia, trascurando altri settori che interessano altre Regioni.

Non so se il mio ragionamento è esatto e corrisponde a quanto è stato detto oppure no.

Queste sono le poche domande che io desideravo fare.

G H E R B E Z G A B R I E L L A. Dovevo rivolgere ai rappresentanti delle Regioni quattro domande, ma me ne restano tre, perchè il contenuto della prima domanda

coincide perfettamente con la seconda domanda rivolta dal presidente Modica e cioè sugli uffici stralcio.

Pertanto, la mia seconda domanda è questa: abbiamo sentito, sia oggi che nelle due sedute precedenti, un rilievo critico, giustissimo, sui tentativi di appiattimento del ruolo delle Regioni; in particolare oggi si è parlato di questo da parte del presidente Comelli e di altri intervenuti, e abbiamo sentito ripetutamente come troppo poco vengono considerate soggetti le Regioni, le autonomie nella programmazione di carattere settoriale, e, ancora di più, in quella globale. Rispetto, però, alla critica, giustissima, che emerge, la parte propositiva, cioè le proposte di come superare questo, come arrivare a risolvere questo problema, mi sembra non venga presa o venga presa troppo debolmente in considerazione. Per cui mi domando se queste osservazioni sono frutto di una presa di posizione individuale, se questa tendenza viene ad affermarsi collegialmente, e, in questo caso, come si pensa di portarla avanti per poi arrivare a delle conclusioni concrete. Certamente, la nostra Commissione si riunirà alla fine ed esprimerà il suo parere, ma mi sembra molto importante che una proposta concreta in questa direzione venga formulata dalle Regioni.

La terza domanda è un po' più complessa. Vorrei, infatti, chiedere quali intendimenti vi siano nelle Regioni, dove esistono le minoranze nazionali, per quanto riguarda il loro coinvolgimento nel lavoro di programmazione settoriale e generale. Non c'è dubbio che ci sono degli aspetti della questione in cui tutti sono pari, però ci sono altri aspetti nella programmazione, vedi il problema della scuola e dell'utilizzo — in questo senso — delle comuni strutture, vedi il problema anche della incentivazione economica, che invece devono essere considerati in modo particolare per quanto si riferisce alle minoranze nazionali.

Una piccolissima parentesi: richiamo l'attenzione, quando parlo della iniziativa in relazione alla incentivazione economica, sul fatto che è estremamente importante per le minoranze, esserne coinvolte, poichè il loro sviluppo e la loro possibilità di attività possono

sussistere soltanto se esse sono concentrate in una certa parte di territorio. Non è, infatti, pensabile altrimenti l'esistenza nè di un'associazione, nè di un circolo, nè di una istituzione è importante perciò questo coinvolgimento nella programmazione della incentivazione economica. Una minoranza deve avere la possibilità di restare in un determinato territorio da essa occupato storicamente e le si deve evitare l'emigrazione (cosa, per esempio, che è accaduta in una buona parte del Friuli-Venezia Giulia). Vorrei sapere cosa si pensa di fare in questo senso. Alcune minoranze, per la verità, hanno superato in tutto o in gran parte questi problemi, per altre invece essi si pongono fortemente. Mi sembra che questo rilievo sia importante anche per consentire una maggiore partecipazione delle minoranze stesse alla vita generale del paese, e anche a quella settoriale e particolare, per rafforzare i loro legami con le popolazioni di maggioranza.

L'ultima domanda è specifica, e sarebbe in realtà rivolta al presidente Comelli, ma in sua assenza la rovescio al presidente del Consiglio della sua (e mia) Regione e al resto della delegazione. Il presidente Comelli ad un certo momento ha parlato di « confini difficili ». (Ovviamente, quando si parla di confini della nostra Regione, il discorso rientra completamente in quello della programmazione. Ci sono degli accordi, in proposito, con la Jugoslavia, con l'Austria, con la Comunità economica europea). Noi abbiamo dei confini che sono considerati i più aperti. Bisogna specificare cosa significa « difficili ». Lo sono perchè su questi confini la situazione è complessa, ma è anche vero che ogni giorno affluiscono in Italia decine di migliaia di persone e, viceversa, decine di migliaia di italiani si recano nel paese confinante. Queste cose vanno perciò precisate, anche alla luce delle osservazioni che il presidente faceva, quando diceva che in quelle zone è concentrato un terzo dell'esercizio. Con le possibilità e la situazione che ci sono oggi nel campo della difesa, ci si deve chiedere se questo è ancora attuale.

P R E S I D E N T E . Questa non mi sembra propriamente una domanda.

GHERBEZ GABRIELLA. Ha ragione, ma mi consenta di fare questo rilievo, che deve essere tenuto presente, anche se è un problema particolare, che però non tutti conoscono, per cui è bene precisare anche per non lasciare impressioni non corrispondenti alla realtà.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi parlamentari che avremo tutta la possibilità di sviluppare nelle sedute conclusive della Commissione le nostre considerazioni, quindi vorrei parlarli di concentrare le domande.

MEZZAPESA. Tre brevissime domande che non hanno un particolare destinatario, ma sono rivolte a tutti coloro che ritengono di poter dare una risposta.

La prima: si è detto che nella Commissione interregionale poche, o pochissime, volte è stato modificato quello che veniva presentato o che veniva propinato dal Governo. Io chiedo se questo è avvenuto sempre per intransigenza dell'interlocutore, o se per caso qualche volta non sia avvenuto per scarso, o scarsamente convinto, accordo degli esponenti delle Regioni presenti nella Commissione.

Seconda domanda: è stato evidenziato, richiesto ed auspicato un più intensificato rapporto « politico » fra le Regioni e i poteri centrali, vuoi Governo, vuoi Parlamento. Noi ne prendiamo atto, e dobbiamo dire che si tratta di un'esigenza avvertita largamente, e non soltanto al vostro livello. Nelle altre audizioni il discorso è caduto, in proposito, sulla Commissione interregionale, se non sia cioè il caso di allargarne i compiti, di rivederne la rappresentanza, di renderla istituzionalmente una sede adatta, — cioè il vostro strumento — per il confronto con il Governo e con il Parlamento. Io chiedo anche questa sera se non ci siano dei suggerimenti e delle idee che gli amici esponenti delle Regioni possono darci su questo argomento.

Terza: questa mia preoccupata domanda è nata da un'affermazione del presidente della regione Friuli-Venezia Giulia che, se fosse astratta dal contesto del dibattito, sembrerebbe un'affermazione grave, ma che, collocata nel contesto di quello che si è detto, ha

una sua validità. Cioè egli ha detto che occorre « smitizzare » le autonomie locali infraregionali, e comunque ha parlato in termini preoccupati di queste autonomie agli effetti di un contributo concreto alla programmazione.

Io chiedo se è stato posto in essere da parte delle Regioni un impegno diretto a individuare e a promuovere delle forme associative che superino le difficoltà dei piccoli Comuni a dare un contributo per la programmazione, e soprattutto per la gestione, in ambiti territoriali ottimali, delle funzioni comunali. Anche se la legge n. 616 ha un articolo 25 che prevede esattamente questo fatto, io credo che si tratti di un'esigenza, che è a monte del 616, per cui si devono promuovere queste forme associative, per avere nei Comuni un interlocutore valido sia a livello di programmazione, sia soprattutto a livello di gestione dei servizi.

MASCAGNI. Pongo alcune questioni relative all'intervento del Vice presidente della Giunta provinciale di Bolzano. 1) Gli chiedo anzitutto per quali ragioni la Giunta provinciale di Bolzano si trova in notevole ritardo nella formulazione del programma triennale rispetto ad altre Regioni e rispetto alla stessa Provincia di Trento. Non intendo certo fare alcun processo alle intenzioni, ma ho il dubbio che nell'ambito della giunta provinciale di Bolzano sia insufficiente la cultura nel campo della programmazione, non sia cioè del tutto maturato il riconoscimento della necessità di intervenire in modo programmatico nel campo economico. La programmazione, o la promuove l'ente pubblico, in modo democratico, certamente non coercitivo, e quindi si realizza nell'interesse generale; o qualcun altro la fa certamente: e in questo caso non si realizzerà nell'interesse generale. Vorrei quindi chiedere al Vicepresidente Benedikter di farci conoscere qualcosa di più di quanto egli abbia detto, a proposito dell'impegno della provincia di Bolzano in fatto di programmazione economica, in relazione anche alle circostanze che l'elaborazione del programma sarebbe stata affidata ad esperti, e che fino a questo momento non ci sarebbe stata nemmeno una decisione for-

male della Giunta, e tanto meno una discussione in Consiglio provinciale.

2) Gli vorrei chiedere poi quali metodologie la Giunta intende seguire per far sì che il programma sia il risultato di un'ampia consultazione. Nella sua relazione il Vicepresidente Benedikter ha fatto cenno anche ai sindacati; non mi consta tuttavia che la Giunta provinciale di Bolzano sia impegnata in un reale coinvolgimento delle forze sociali come condizione per cui il piano triennale non scenda dall'alto, ma sia la risultante dell'equilibrio di varie componenti e di varie istanze di carattere sociale ed economico.

3) Infine vorrei chiedere al Vicepresidente Benedikter come venga posto il problema della programmazione in provincia di Bolzano, in relazione alla esistenza di diversi gruppi linguistici. Mi pare che nel documento finora reso noto, la programmazione venga subordinata al mantenimento dell'equilibrio etnico. Certo, l'equilibrio etnico è un problema primario, non si può metterlo in dubbio, costituisce una esigenza fondamentale. Occorre tuttavia essere consapevoli del fatto che — specie nell'attuale periodo di crisi generale del Paese e di crisi internazionale, i cui effetti più gravi ancora non abbiamo probabilmente conosciuto e certo non risparmieranno nemmeno l'isola felice dell'Alto Adige — non si può rigidamente subordinare la programmazione agli equilibri etnici. Tanto più se è vero, come è vero, che essendo l'economia dell'Alto Adige in notevole misura ancorata al turismo, è suscettibile anche di subire determinate variazioni, e di conseguenza può essere vulnerabile più di altre economie, fondate su un assetto più solido, su una maggior presenza cioè della componente industriale.

R I N D O N E . In Commissione agricoltura si è fatto un esame dell'andamento della spesa delle leggi nazionali. Da grigio quale certamente è, il quadro dell'andamento della spesa è emerso in quella sede addirittura nero. In verità, ci sono state delle palesi mancanze di aggiornamento sull'andamento reale della spesa, per le quali il Ministro si è giustificato dicendo che ci sono diversi meccanismi di contabilità fra Regio-

ne e Stato, per cui è difficile conoscere in maniera aggiornata questo andamento della spesa.

Premesso che, partendo dalla mia esperienza, potevo rilevare subito che alcuni finanziamenti che per il Ministro non erano stati spesi, alla lettera, erano invece stati spesi (a prescindere dal modo...), la domanda che io pongo è questa: qual è l'attuale rapporto, dal punto di vista della conoscenza dell'andamento della spesa, tra Regione e Stato, per quanto riguarda in particolare la spesa dei finanziamenti che vengono dallo Stato? Qual è inoltre l'andamento di questa spesa tra la parte che è assegnata direttamente alle Regioni, di cui le Regioni hanno piena disponibilità, e la parte invece che è vincolata, o attraverso il coordinamento o perchè è competenza del Ministero?

Come mai, per esempio (questa è una specifica domanda rivolta al presidente della Regione siciliana), nella ripartizione dei fondi della legge n. 364 per il 1969, su un finanziamento complessivo di 70 miliardi e mezzo, ad una regione come la Sicilia — che certamente non ha meno calamità atmosferiche di altre regioni — è stata assegnata la somma di 800 milioni, poco più dell'1 per cento? E chiedo se questo non debba per certi versi spiegarsi col fatto che in questo caso la Regione Sicilia ha prodotto delle leggi che hanno anticipato per conto dello Stato i provvedimenti e i finanziamenti, per cui questi sono stati considerati non una spesa anticipatrice ma sostitutiva dell'intervento statale.

Per quanto riguarda un secondo gruppo di problemi chiedo in che modo le Regioni hanno partecipato (già l'onorevole Mattarella accennava a questo argomento) alla formazione della posizione, diciamo, del Governo italiano sulla politica comunitaria in generale e in particolare sulla politica comunitaria agricola.

Sappiamo che questo problema è di attualità; siamo in vista della riunione di Dublino, abbiamo una posizione non unitaria all'interno dello stesso Governo, c'è una polemica tra Ministri, ci sono problemi, diciamo, di contraddizione tra Parlamento europeo e la decisione assunta adesso dal Con-

siglio dei Ministri, sono in ballo questioni che riguardano in particolare un paese come il nostro e le Regioni meridionali. Intendo riferirmi a tutto il rapporto tra finanziamenti per le strutture, per il fondo sociale, per il fondo delle Regioni nell'ambito della parità comunitaria, della questione del pacchetto del Mediterraneo e così via.

Domando, cioè, se è possibile avere una informazione più puntuale sul modo in cui le Regioni hanno o non hanno partecipato alla formazione della posizione del Governo italiano in questa materia e se non si ritiene che da parte delle Regioni stesse possano venire dei suggerimenti per istituzionalizzare questo rapporto e fare sì che il loro parere trovi una sede in cui si possa pienamente esplicitare, almeno dal punto di vista degli orientamenti.

Domando inoltre se, proprio per dare il valore politico di cui si parla e l'autorità necessaria alla Commissione interregionale, non si ritiene che questa debba essere riformata stabilendo, per esempio, che la Commissione venga presieduta dal Presidente del Consiglio e che della stessa faccia parte il presidente della Regione. Questo al fine di evitare che si abbia una serie di momenti separati nel momento del rapporto tra assessori e Ministeri e si abbia invece la collegialità e l'unitarietà nel rapporto tra le Regioni e i livelli statali centrali.

Ci si chiedeva come partecipano i comuni e comunque gli organismi sub-regionali alla programmazione e più in generale alla gestione della spesa e delle scelte che sul terreno della programmazione si fanno. Ora, siccome abbiamo avuto diversi rilievi da parte delle Regioni a proposito del processo di decentramento che si è realizzato e mi pare che alcune regioni abbiano affermato — al di là delle difficoltà per la capacità o meno dei comuni — che per certi aspetti la funzione ha formato l'organo — nel senso che l'aver delegato poteri decisionali ai comuni in definitiva ha costretto poi questi non solo ad attrezzarsi sul piano tecnico ma anche ad assumere una responsabilità che va al di là della visione strettamente municipale —, vorrei sapere se da parte delle Regioni non si ritiene che l'elemento di resi-

stenza nella politica di decentramento a livello regionale non sia in definitiva un supporto alle resistenze e al rigurgito accentratore che si riscontra sul piano nazionale da parte del Governo.

D I L E M B O . A proposito della partecipazione si dice, e chiedo se risponde a verità, che alla concezione di partecipazione intesa come accesso alle decisioni sia stata sostituita nelle Regioni la concezione di « partecipazione integrazione », espressione di accentramento e non di decentramento, che nasconde la tendenza ad ottenere il massimo di vantaggi limitando il meno possibile la propria possibilità di azione, con l'adesione e documenti già predisposti.

Ma vorrei parlare di un altro tipo di partecipazione, perchè, come è noto, la partecipazione può essere tecnica oltre che politica. La prima tende a migliorare l'efficienza, la seconda è diretta a stabilire un contatto più diretto tra amministratori ed amministrati. Penso che la prima partecipazione sia pregiudiziale alla seconda. I ritardi dell'azione amministrativa statale molte volte vengono addebitati a deficienze della burocrazia. Lo stesso si dice per quanto riguarda le Regioni.

È da rilevare che i rapporti tra politica ed amministrazione possono essere intesi sempre in due modi; cioè sul rapporto tra politica ed amministrazione le posizioni possono schematicamente essere ridotte a due: la posizione di chi vede una netta separazione tra le due attività, complementari tra loro, con un solo legame gerarchico tra politica e burocrazia; e la posizione di chi distingue solo analiticamente tra le due attività, cioè la posizione di chi considera la distinzione utile ma non assolutamente necessaria.

La prima posizione, cioè quella che vorrebbe la separazione assoluta, è viziata da astrattezza, in quanto è impossibile negare un ruolo attivo della burocrazia nei processi di formazione e di attuazione delle scelte politiche. In effetti l'attività necessaria per l'esercizio delle funzioni va dalla conoscenza dei dati alla previsione, dalla decisione, cioè dalla scelta, all'applicazione

e non v'è chi non veda che la burocrazia svolge un ruolo importante nella fase della conoscenza e dell'informazione, che possibilità teorica di determinare anche le opzioni, oltre che nella fase dell'applicazione delle decisioni.

È noto a tutti che alla struttura piramidale della burocrazia è stato sostituito un nuovo modello di organizzazione, che ha abolito gli incentivi, come quelli di carriera, che ha appiattito i livelli di inquadramento e i livelli retributivi, che non ha previsto alcuna distinzione tra le diverse professionalità di chi studia, elabora i dati, elabora le varie opzioni e di chi attua i deliberati.

Ciò premesso, chiedo se tutto questo non abbia influito negativamente sull'attività della Regione, sia per quanto riguarda la rapidità delle decisioni, sia per quanto riguarda la rapidità della spesa, e se non suoni sfiducia nei confronti della burocrazia regionale, molte volte non utilizzata o sottoutilizzata, se non addirittura inutilizzata.

Questo determina, a mio giudizio, il ricorso sempre più frequente all'ausilio di consulenze esterne che molte volte svolgono funzioni che dovrebbero essere proprie della burocrazia regionale. Chiedo inoltre se non vi sia, anche nella fase di applicazione delle decisioni, una eccessiva ingerenza dell'organo politico, che si riduce così a dirigere gli uffici e a controllarli, determinando ritardi e la deresponsabilizzazione dei funzionari.

A ciò deve aggiungersi necessariamente un'altra domanda, conseguenza di quanto prima esposto, cioè se non è eccessivo il controllo del Consiglio regionale che dovrebbe essere soltanto organo di programmazione e di legislazione, nell'attività puramente amministrativa. Se ciò è vero, domando se non vi si potrebbe ovviare, oltre che con la delega agli enti locali, anche con una maggiore delega di funzioni agli organi burocratici, così come, del resto, fa lo Stato, anche se in maniera non sufficiente, con gli ordinatori secondari di spesa o con i funzionari delegati, noti anche a molte amministrazioni autonome.

M A C I S . Il presidente Mattarella, nel suo intervento, ha distinto fra programma

zione settoriale e programmazione territoriale, aggiungendo che la prima, per sua concezione, non può che essere verticale e quindi non può raggiungere l'obiettivo del riequilibrio del territorio che dovrebbe essere alla base della programmazione nazionale. A me pare che questa osservazione sia estremamente interessante e meriterebbe di essere discussa molto più a fondo di quanto ora si possa fare. Però vorrei dire che, sino a questo momento, non abbiamo alcuna esperienza di programmazione per settori. Non conosco piani di settore se non in bozza e non ancora giunti al termine. Invece la nostra Nazione ha un'esperienza di programmazione territoriale, con l'obiettivo del riequilibrio del territorio; mi riferisco agli interventi straordinari, la cui esperienza è noto non essere soddisfacente, non ha ottenuto gli obiettivi che doveva conseguire. Un'esperienza che viene considerata, con diverse sfumature, generalmente negativa. Allora la domanda che io vorrei porre è se tanto la programmazione settoriale quanto quella per territorio non abbiano necessità di un correttivo nella partecipazione delle Regioni. Nel senso che le cause che hanno determinato certamente questo risultato negativo della programmazione territoriale sono molteplici, anche di carattere politico; ma indubbiamente, dal punto di vista autonomistico, vi può essere anche un'altra risposta e la domanda, quindi, tende a vedere qual è stata la possibilità di partecipazione effettiva delle Regioni in questo tipo di esperienza. E se, invece, una partecipazione effettiva non possa costituire un correttivo a una programmazione settoriale che, pur presentandosi con caratteristiche verticali, potrebbe, in diverso contesto e con diverse procedure, raggiungere quegli obiettivi di riequilibrio territoriale. La successiva domanda che a questa si lega è quale sede debba esservi per questo tipo di rapporto. Una sede che, come è stato detto nel corso degli interventi, non esiste. Le esperienze anche qui sono del tutto insufficienti. Ma vi possono essere dei correttivi: la regione Sardegna, ad esempio, propone una conferenza Stato-Regioni che, in qualche modo, è la sede di questo confronto. Ma può

essere questa una sede che risulta del tutto estranea, del tutto sporadica, con una sede definitiva, che richiede canali, sia sul piano politico che su quello amministrativo, istituzionalizzati. Quale, dunque, dovrebbe essere questa sede e quale dovrebbe essere la sede, aggiungo, per le Regioni a statuto speciale, se, anche sul piano della programmazione economica, vogliamo dare un contenuto alla specialità?

Altra domanda. Le esperienze negative nel settore della programmazione vengono, generalmente, attribuite a due ordini di problemi; a problemi di carattere politico tra i quali, per quanto riguarda l'esperienza regionale, c'è la mancanza di una programmazione nazionale, e ad impedimenti derivanti dall'organizzazione amministrativa. Io però vorrei porre la domanda in termini diretti: che tipo di struttura amministrativa diversa è necessaria perchè si possa rispondere alle esigenze della programmazione? Sono state fatte delle esperienze in questo settore? Tanto nel settore dell'organizzazione e dell'amministrazione centrale, quanto nel senso del decentramento? E se non sono state fatte, in quanta parte può essere attribuito l'insuccesso di certe esperienze programmatiche a questa difficoltà che proviene dal non avere uno strumento amministrativo adeguato?

P R E S I D E N T E . Vorrei dirmi certo che i presidenti e gli assessori che risponderanno non si lasceranno influenzare dal fatto che molte domande contenevano già la risposta e quindi ci diranno la loro opinione in piena libertà. Prego, quindi, il presidente Mattarella di voler prendere per primo la parola nel dare risposta ai quesiti avanzati dalla Commissione.

M A T T A R E L L A . Sarò telegrafico, anche se le domande sono state molte e le argomentazioni sarebbero, di necessità, lunghe.

Desidero però dire che, se ci sarà consentito, integreremo il documento di cui prima ho parlato anche con alcune risposte ai quesiti odierni.

Uffici stralci; quelli che esistono sono soltanto capaci di dimostrare una loro di-

sponibilità a pagare le spese strettamente necessarie per mantenere in vita questa struttura: stipendi, salari, fitti locali e nulla di più. Abbiamo contestato, in un incontro col Governo, questa grave situazione dell'ufficio stralcio della nostra Regione; credo che sia una situazione diffusa: gli uffici stralcio, come sono organizzati, non sono in grado di garantire la prosecuzione dei servizi, così come la legge vuole.

Decentramento degli enti locali in Sicilia. Noi abbiamo assegnato ai comuni 120 miliardi di risorse finanziarie nostre, distribuite in tre fondi; uno per i servizi, le cui competenze abbiamo trasferito ai comuni; uno per le spese di investimento, le cui competenze sono state devolute dalla Regione ai comuni; un altro, di 20 miliardi, che è rimasto alla titolarità della Regione, ma alla gestione dei comuni, per una ipotesi di integrazione di spese d'investimento per quelle opere pubbliche per le quali la Regione ha rinunciato alle proprie competenze, ma che in una Regione come la nostra certamente i comuni non avrebbero potuto svolgere da soli.

Non abbiamo potuto trasferire personale, tanto meno qualificato. La sua, mi consenta signor Presidente, è stata una provocazione: noi riceviamo dallo Stato personale non qualificato per fare il servizio nella regione, soprattutto quando ci viene mandato da enti la cui utilità pubblica viene dichiarata superflua con la loro soppressione; quindi si veda bene quale tipo di preparazione professionale possa avere un personale che è stato preparato per gestire quale finalità e non per fare l'attività complessiva della pubblica amministrazione.

P R E S I D E N T E . Non per colpa sua!

M A T T A R E L L A . Quindi questo problema è molto difficile a risolvere.

Quadrifoglio. Da un punto di vista teorico potrebbe essere esatta l'osservazione se la partecipazione della Regione anche in questa occasione fosse sostanziale, e non fosse una partecipazione alla fase di uno schema predisposto, programmato e offerto e che è di titolarità nazionale. Gli assessori sono chiamati a dare dei pareri; assai fre-

quentemente le richieste di modifica non sono accolte. Ma la quadrifoglio ha, lo avevo detto all'inizio, un vizio d'origine: ci sono forme vincolanti d'indirizzo che sono lesive dell'autonomia, come la nostra che è totale, in materia agricola.

Quindi, certo, si possono attenuare taluni inconvenienti, però sorge — e passo alla terza domanda — un altro problema.

L'interlocuzione dei singoli Ministri con gli assessori del ramo è un'articolazione che molto spesso passa sulla testa delle competenze della Regione perchè intese ed equilibri sono risultati sempre più facili a livello di Ministri e di assessori che non a livello di Governo o di Presidenze.

Passando all'altra domanda dell'onorevole Vignola, io credo che debba essere trovata — avevo parlato di una inadeguatezza dell'attuale Commissione interregionale — una sede che garantisca questo colloquio ad alto livello politico tra il Governo centrale e le Regioni. Nello stesso documento Pandolfi vi era traccia di un'ipotesi di questo genere, cioè di una cosiddetta conferenza tra il Presidente del Consiglio e i presidenti delle Regioni. Credo che questa ipotesi possa essere coltivata per garantire questo contatto ad un livello più significativo, senza togliere la Commissione interregionale, che potrebbe rimanere come Commissioni per i pareri sugli aspetti economici e tecnici, cioè assegnazione di fondi, attribuzione di quote alle Regioni, ma introducendo un livello più alto che consenta per le grandi questioni di indirizzo economico al Governo centrale di informare le Regioni preventivamente e di riceverne un'opinione prevalente.

Per i problemi di carattere comunitario, che certamente non possono portare le Regioni a fare della politica estera, un'ipotesi di incontro tra il Presidente del Consiglio ed i presidenti delle Regioni potrebbe indubbiamente consentire quello scambio di informazioni e di esperienze ad un livello di alta responsabilità che consenta anche per quell'aspetto della vita nazionale, che ha riflessi economici pesanti, di dare una risposta più congrua.

Quindi credo che l'ipotesi che si dovrebbe coltivare è quella di aggiungere alla Com-

missione interregionale, che dovrebbe avere alla sua base una struttura tecnica più consistente di quella attuale per approfondire i contenuti prima delle riunioni collegiali, un momento di alta responsabilità politica a livello di incontro tra Presidente del Consiglio e presidenti delle Regioni.

Tra l'altro, io sono portatore di una proposta, che ho avanzato, che riguarda l'intervento straordinario — e passo all'ultima domanda —, in base alla quale anche tale intervento non potrebbe che avere come riferimento non la costituzione di un Ministero a se stante ma un'indicazione a responsabilità unica del Governo centrale nella persona del Presidente del Consiglio o, al limite, nella persona del Ministro del bilancio. Ma l'esigenza di fare anche lì un salto è indubbiamente avvertita.

Per questo voglio dire all'onorevole che ha interloquuto per ultimo che l'esperienza del Comitato delle Regioni meridionali, come ho già avuto occasione di dire, è insufficiente per indicare la capacità di penetrazione delle Regioni nella misura di un intervento straordinario. E questa è certamente una delle ragioni delle insufficienze dell'intervento straordinario perchè non è stata una programmazione territoriale quella dell'intervento straordinario. Solo con l'ultima legge si è pensato e si è realizzato il piano quinquennale. Ma anche lì, se andiamo a fare la storia di questo piano quinquennale, ci accorgiamo come, volendo fare troppo, di fatto si è creato un meccanismo che non ha funzionato. Basta pensare ai sette passaggi necessari per la formulazione del piano quinquennale nel Mezzogiorno per rendersi conto di come si era costruito un meccanismo che aveva in se stesso grandissime difficoltà di funzionamento. Quindi non lo prenderei come esempio di programmazione territoriale che cada a condanna della programmazione territoriale.

È stata fatta, poi, un'altra domanda specifica alla Sicilia dall'onorevole Rindone che riguarda la legge n. 664. Questo è un esempio come molto spesso le Regioni facciano molto di più di quello che appare. Per quanto riguarda i danni all'agricoltura, noi siamo stati più volte costretti, in mancanza di

una qualsiasi risposta dello Stato, a fare delle leggi regionali che abbiamo classificato nella legge di anticipazione delle somme che in base alla legge n. 364 dovevano essere corrisposte dallo Stato per danni registrati nella nostra Regione. Ebbene, ci siamo accorti che la politica che il Ministero dell'agricoltura fa è quella di rispondere in Parlamento dicendo che non si interviene perchè la Regione non ha ancora inoltrato le domande; ma non si dice di avere negli archivi del Ministero domande per alcune centinaia di miliardi, di sapere che la Regione ha già pagato son somme proprie questi danni a chi ha subito le conseguenze e di non ammettere nei programmi di restituzione delle somme, in base alla legge n. 364, la Regione siciliana se non in misura assolutamente irrisoria, perchè, evidentemente, si tratta di una scelta per far sì che ciò che la Regione ha anticipato rimanda definitivamente a carico della Regione stessa.

È molto difficile per una Regione come la nostra, che ha un rapporto con la realtà assai collegato, resistere al non far fronte a situazioni di emergenza come quelle che molto spesso si verificano nelle produzioni agricole. C'è piuttosto — visto che si tratta comunque di fatti di rilevanza politica — una sorta di truffa che credo dovrebbe essere attentamente valutata.

Credo che mi rimane un'ultima risposta da dare, relativa sempre al funzionamento della Commissione interregionale. Le poche volte che siamo riusciti ad ottenere delle modifiche è stato per la prepotente tenacia delle Regioni, anche quando queste sono state in disaccordo tra di loro, perchè bisogna pur tenere presente che nella Commissione interregionale non è sempre possibile che le Regioni costituiscano un fronte unico — del resto non ci interessa un sindacato delle Regioni contro gli organi centrali — perchè si trovano — e che ci possano essere mi pare normale — argomenti sui quali vi sono interessi diversi in quanto si è portatori di spinte diverse, di realtà diverse e di situazioni economiche diverse. Le Regioni hanno sempre fatto uno sforzo per presentarsi in maniera unitaria e molto spesso ci sono riuscite; ma le modifiche ottenute non

sempre hanno coinciso con lo schieramento complessivo delle Regioni. Anzi, tante volte le Regioni presentandosi unitariamente non hanno trovato un riscontro. Si è trattato di pochi episodi nei quali il tipo di resistenza è stato raramente violento e polemico. Allora, a quel punto da parte degli organi proponenti c'è stata una resipiscenza.

P R E S I D E N T E . La parola al Presidente del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, Colli.

C O L L I . Devo premettere che è cambiato l'interlocutore. All'esposizione del presidente Comelli segue la mia risposta.

Alla domanda del presidente Modica che ha chiesto in quale misura le norme per la contabilità regionale, al di là dell'apparenza contabile, abbiano portato all'eliminazione o alla riduzione dei residui passivi, devo rispondere in questi termini: il presidente Comelli, per la verità, è stato un po' ottimista quando ha detto che dopo la legge sulla contabilità il dibattito politico nella nostra Regione non si è accentrato sui residui perchè qualche dibattito politico del genere c'è stato, c'è ed io credo che ci sarà — questa è una mia opinione —.

P R E S I D E N T E . I residui ci sono ancora?

C O L L I . I residui ci sono ancora, anche se si chiamano diversamente. C'è stata una certa accelerazione nella spesa, quindi una certa diminuzione dei residui in percentuale, il che sarà stato anche effetto di queste nuove norme di contabilità; ma io credo che sia evidente — e ritengo che se il presidente Comelli fosse presente converrebbe con me — che non è un problema che si risolve soltanto con una diversa legge di contabilità. Il problema della velocità della spesa dipende da tanti fattori: da come è organizzata la Regione, dal grado di decentramento esistente, dalla diversa struttura dell'apparato regionale, e così via. Qui il dibattito sarebbe lunghissimo, ma mi limito solo a dire che non è unicamente una questione di tecnica contabile quella della riduzione dei residui passivi.

Per quel che riguarda il problema del funzionamento degli uffici stralcio nella nostra Regione — rispondo anche qui alla domanda del presidente Modica —, a quanto mi risulta nella nostra Regione non abbiamo grosse questioni. Le cose non sono cambiate, nel senso che funzionano un poco come prima. Ma in proposito mi richiamo alla risposta che ha dato il presidente Mattarella: da noi le cose non sono così gravi perchè l'entità della materia che trattano gli uffici stralcio non è tanto rilevante. C'è soprattutto il grosso problema del personale — anche a tale riguardo sono d'accordo con il presidente Mattarella —.

Tale questione si collega alla domanda posta dal senatore Brugger, il quale ha fatto riferimento ad un accenno del presidente Comelli circa una trattativa in corso con il Governo per adeguare le norme di attuazione al decreto n. 616, che riguarda il problema degli enti sciolti.

B R U G G E R No, mi riferivo alla legge n. 382.

C O L L I. Il presidente Comelli si riferiva alla legge n. 382 e, in particolare, al decreto n. 616 e parlava di una trattativa in corso per le norme di attuazione che si riferiscono, però, alla questione degli enti sciolti. Il senatore Brugger, a sua volta, si chiedeva se non fosse il caso che tutte le Regioni a statuto speciale possedessero in forma unitaria su questo punto.

Personalmente, riterrei che non sarebbe errato seguire un orientamento comune anche se devo dire che in ogni Regione a statuto speciale — o per lo meno nella nostra — esiste un comitato misto paritetico per cui le trattative si svolgono tra membri eletti dalla Regione e membri che sono nominati dal Governo.

Credo che non potrebbero presentarsi ostacoli se, per esempio, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri vi fosse un orientamento comune; tecnicamente, comunque, la cosa si verifica già attraverso i comitati misti paritetici.

La fase delle trattative cui si riferiva il presidente Comelli — in ogni modo — ri-

guarda una norma di attuazione relativa soltanto agli enti disciolti, pertanto, una specie di norma di attuazione stralcio che è stata discussa questa mattina dal Consiglio dei ministri.

Un'altra domanda posta dal senatore Brugger si riferiva alla questione del piano pluriennale di spesa, alla legge della contabilità e via dicendo; il senatore Brugger chiedeva che cosa succede degli impegni pluriennali oltre i due anni, se, cioè, questi vanno o meno in economia.

Il problema è che nel nostro ordinamento ci sono impegni pluriennali ben previsti i quali, evidentemente, non vanno in economia in quanto sono pluriennali per gli esercizi stabiliti dal provvedimento legislativo. Questo, pertanto, non riguarda i piani pluriennali di spesa; la norma di contabilità riguarda il passaggio in economia dopo i due anni per le spese non impegnate.

Per quel che riguarda la domanda della senatrice Gherbez Gabriella sulle minoranze nazionali ritengo che essa fosse rivolta al presidente Comelli; comunque, non voglio sottrarmi ad una risposta e dirò che il problema è certamente delicato. La senatrice Gherbez Gabriella ha posto la domanda in rapporto alla programmazione economica non in termini generali ma ritengo che, parlando proprio di programmazione economica e di minoranze nazionali, vi è stato, per lo meno nella nostra Regione, un appiattimento *ante litteram* — per così dire — in quanto per le minoranze nazionali lo Stato ha sempre avvocato a sé la competenza in materia.

Tuttavia, per quel che riguarda l'attività della Regione, vi è nelle dichiarazioni programmatiche dell'attuale Presidente della Giunta la previsione, da parte della Regione, di un impegno particolare per quel che riguarda il rapporto minoranze nazionali-programmazione economica attraverso organismi del tipo delle comunità montane ed una partecipazione degli enti locali.

C'è naturalmente ancora molto da fare e su questo problema è in corso nella nostra Regione un dibattito politico fondamentale tanto è vero che, proprio per questo, il pre-

sidente Comelli è dovuto partire prima della fine della seduta.

Siamo dunque nel pieno di un dibattito politico, nella nostra Regione, che non è possibile spostare in questa sede.

Per quel che concerne la frase del presidente Comelli nella quale parlava di « confini difficili » credo di poterla interpretare nel senso che, forse in maniera un po' infelice, egli ha voluto dire che si può comprendere come nel Friuli-Venezia Giulia esiste il peso delle servitù militari e una massiccia presenza militare.

Nel Friuli-Venezia Giulia vi erano confini difficili e credo che anche il presidente Comelli possa convenire, del resto lo ha detto in ripetuti incontri con delegazioni della Jugoslavia, della Slovenia e della Croazia, che i nostri confini sono ora tra i più aperti in Europa. Questo abbiamo ribadito, questo risulta e questo è anche uno degli argomenti che nella Regione tutte le forze politico-democratiche, il Consiglio e la Giunta regionale, usano per sostenere l'esigenza di un alleggerimento del peso della presenza delle Forze armate nel Friuli-Venezia Giulia e la necessità di una ulteriore riduzione delle servitù militari.

Per quel che riguarda le domande del senatore Mezzapesa non risponderò sulla questione della Commissione interregionale in quanto la competenza in materia è del Presidente della Giunta. Io non ho mai partecipato ai lavori di tale Commissione e non posso dire nulla in proposito.

Nella memoria che il presidente Comelli ha promesso di inviare questo punto viene trattato unitamente alla formulazione di proposte e valutazioni sul come dovrebbe funzionare la Commissione interregionale; personalmente, ritengo che essa dovrebbe far capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il senatore Mezzapesa ha fatto anche riferimento ad una frase del presidente Comelli sul fatto di smitizzare il problema delle autonomie locali; Comelli, probabilmente, voleva dire che i Comuni così come sono organizzati ora, non hanno la possibilità di adempiere a certe funzioni. È stato anche chiesto che cosa ha fatto la Regione per mettere i Comuni in grado di svolgere certe attività.

Dirò che la risposta è mia, non del presidente Comelli. Per quel che riguarda forme associative dei Comuni, allo stato attuale esiste soltanto una proposta di legge che si riferisce a questa esigenza. C'è stato un certo impegno della Regione in direzione delle Comunità montane; questo, particolarmente dopo il terremoto del 1976 per cui le comunità montane hanno avuto mezzi e strumenti, anche se non sempre ad un livello sufficiente, per svolgere una funzione piuttosto importante sul piano della programmazione economica.

Sul come far partecipare i Comuni alla programmazione (un altro Commissario ha fatto questa domanda definendola « cattivella ») dirò che questa, per noi, è proprio la domanda del giorno in quanto proprio su questo problema è incentrato il dibattito che stiamo svolgendo intorno al piano regionale di sviluppo.

Credo che non debba scandalizzare nessuno il fatto, del resto detto e scritto in tutte le sedi, che anche da parte delle Regioni vi sono tentazioni centralistiche; non credo che, neanche in questa sede, tale affermazione possa scandalizzare nessuno, ripeto.

Si tratta però, mi sembra, di giungere ad un decentramento di funzioni e di poteri ai Comuni e alle autonomie locali per quel che riguarda la nostra Regione. Ci sono gli articoli da 11 a 54 dello statuto che prevedono questo, che certamente è un problema di responsabilità e di competenza della Regione. Credo che anche questa questione debba far sottolineare l'urgenza di arrivare finalmente ad una legge di riforma delle autonomie locali che sarà decisiva per mettere i Comuni veramente in grado, con questa legge, con la legge 54 e quella della finanza locale, di svolgere il loro ruolo in modo che non si tratterà di « esagerare » le loro funzioni, ma di metterli in grado, appunto, di svolgere il loro compito.

P R E S I D E N T E . La legge di cui ha citato il numero è quella per la ricostruzione del Friuli-Venezia Giulia?

C O L L I . È la legge per le zone terremotate, che però parla di piano regionale di sviluppo.

B E N E D I K T E R. Devo rispondere, brevemente, s'intende, alle domande rivolte dal concittadino senatore Mascagni. Egli ha chiesto il perchè di questo ritardo: io domando quale ritardo, perchè, se dovessimo rispettare l'articolo 11 della 616, non potremmo fare ancora alcun programma, perchè tale articolo dice che lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni, e che le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale. Fino ad oggi lo Stato non ha proceduto a questa determinazione di obiettivi della programmazione, per cui dovremmo aspettare che lo faccia. Però, come ho detto prima, noi abbiamo in sostanza accolto di buon grado, con la legge 468 del 1978, questa costrizione a rifare il programma. La delibera della giunta provinciale del 20 luglio 1979 — poichè è stato detto che non si sa se sia stato deliberato qualche cosa — richiama tra l'altro il fatto che il consiglio provinciale di Bolzano ha approvato nel febbraio del 1968 un programma quinquennale, che con legge del 1972 queste direttive sono state prorogate fino alla emanazione del nuovo programma, e poi dice che, considerato l'articolo 11 della 616, l'articolo 41 della Costituzione ha subito una interpretazione più favorevole al principio dell'autonomia regionale intesa come autonomia politica, considerato che, di fronte alla nuova realtà del bilancio di previsione pluriennale dello Stato, accompagnato dalla relazione previsionale, l'applicazione dell'articolo 78 del nostro statuto, che riguarda appunto la quota variabile del funzionamento della norma come praticata dal 1973 al 1979, può essere consolidata nella sostanza con la programmazione economica provinciale, atta a dimostrare la giustizia intrinseca della formula avente rango costituzionale in base alla parte che la provincia di Bolzano è in grado di svolgere nella programmazione economica nazionale. Quindi noi abbiamo visto di buon occhio questa costrizione a rifare un programma appunto perchè ci sentiamo senz'altro in grado di dimostrare la giustizia della formula dell'articolo 78. Quindi la do-

manda relativa al ritardo sarebbe da rivolgere anzitutto al Governo centrale.

Per quanto concerne la consultazione, la bozza di programma nella parte delle premesse è stata distribuita alle forze politiche, sindacali, eccetera, ed è in atto un'ampia discussione pubblica, ma ancora il programma è allo stato di proposta, per cui non è stato ancora deliberato nulla, nè dalla Giunta, nè tanto meno dal Consiglio. Che sia in atto un'ampia discussione lo dimostra anche quanto pubblica ogni giorno il quotidiano « Alto Adige ». Non mi sento, naturalmente, di discutere adesso il contenuto del programma. Dico solo che, se la Commissione interparlamentare ritenesse di fare un *learning* per discutere il contenuto del nostro programma, ne saremmo ben contenti. Devo però richiamare telegraficamente il programma votato il 3 febbraio 1968, che alla seconda pagina riproduce l'accordo di Parigi e aggiunge una formulazione, che è stata concordata dopo lunghe trattative, secondo la quale l'assunzione da parte dell'Italia di un obbligo internazionale di accordo per la concessione di un regime autonomo alla provincia di Bolzano avvenne in considerazione del fatto che tale gruppo rappresentava i due terzi della popolazione del territorio. Continua poi dicendo che il regime autonomo è tuttavia riconosciuto al territorio per il benessere dell'intera popolazione, e non soltanto della comunità di lingua tedesca. Richiamo questo per dire che per noi questo assunto, scritto all'inizio del programma di allora, è una *conditio sine qua non* per la pacifica convivenza e anche per l'attuazione di qualsiasi programma. Sappiamo che poi, in seguito a questo programma, c'è stata la questione del Tirolo del sud, che è stata portata alle Nazioni Unite, le quali hanno preso atto in due risoluzioni della esistenza dell'accordo di Parigi e della questione sudtirolese, e hanno invitato per due volte l'Italia e l'Austria a trattare una migliore attuazione dell'accordo, il quale appunto non avrebbe avuto senso se non basato su una maggioranza di lingua tedesca. Successivamente sappiamo che anche il partito comunista ha votato il « Pacchetto » delle proposte nel quale è contenuta la precisa-

zione che l'interesse nazionale comprende anche la tutela delle minoranze linguistiche locali, tedesca e ladina. Mi sentirei quindi in grado di discutere e di illustrare davanti a questa Commissione interparlamentare il programma quando esso sarà definito, per dimostrare che è stato predisposto veramente nello spirito europeo, come si addice ad un territorio la cui autonomia è garantita da un accordo internazionale.

P R E S I D E N T E . Vorrei assicurare il vicepresidente Benedikter che la Commissione interparlamentare apprezza molto il suo invito ed esaminerà in futuro le forme concrete per vedere se è possibile dar seguito ad esso.

P E T E R L I N I . La ringrazio, signor Presidente. Per quanto mi risulta, questo invito è pervenuto non solo alle Giunte regionali, provinciali e autonome, ma anche ai Presidenti dei Consigli, per dare una espressione alla rappresentanza delle componenti politiche.

Quale rappresentante della SVP e delle forze di governo, non vorrei contraddire l'esposto ufficiale di Benedikter; desidererei comunque sottolineare il rilievo politico di quello che è stato detto, in relazione particolare con la domanda posta in aula dal vice-presidente Mezzapesa e ripresa dall'onorevole Macis. In merito al quesito istituzionale sulle Regioni e sulla loro espressione a base nazionale, nei termini posti dal vicepresidente, il quale si è chiesto se non vi sia per caso una colpa indiretta anche delle Regioni stesse, che per diversità di pareri non sono riuscite a portare una alternativa comune, vorrei sottolineare una frase espressa da Benedikter (unico membro che di questa Commissione interregionale faccia parte sin dall'inizio): « Il mio giudizio è che, così come ha effettivamente funzionato finora, non è in grado di esprimere il concorso delle Regioni alla programmazione economica nazionale ».

Gli articoli 114-133 della Costituzione italiana prevedono la istituzione delle Regioni e delle Province; prevedono altresì la decentramento dello Stato, i cui primi passi,

dopo decenni di sforzi politici, hanno cominciato ad avviarsi con le norme legislative, con la legge n. 382 e anche con la norma amministrativa n. 616. Ritengo questo un fatto positivo e interessante per le Province autonome e per le minoranze linguistiche, ma penso anche per il resto della Repubblica, trattandosi di attuare i principi costituzionali.

Questo decentramento dunque ha fatto i primi passi. Perché però a base nazionale non si è capaci di dare espressione alla volontà politica regionale? Noi abbiamo un sistema parlamentare composto da due Camere, le cui uniche differenze si riscontrano nel modo elettivo dei rappresentanti e nella questione dell'età: per il resto infatti le Camere sono uguali, espressione del suffragio diretto della popolazione; in altri Stati europei, invece (Austria e Germania, per esempio), composti federalmente, in cui le Regioni hanno una vera possibilità di esprimersi, al posto della seconda Camera c'è la cosiddetta *Länderkammer*, che è composta da rappresentanti dei vari Länder, praticamente delle varie regioni, che svolge la funzione istituzionale della programmazione economica e delle altre competenze costituzionali al di là di questa.

Sono dell'avviso che le Regioni, portando si oltre le istituzioni adesso vigenti, quale la esistente Commissione interregionale, debbano fare ogni sforzo per istituzionalizzarsi. Si potrebbe così, secondo le prime proposte ascoltate, sottoporre direttamente alla Presidenza del Consiglio, facendo un primo passo, ma andando oltre e assumendo la considerazione istituzionale della possibilità di dare espressione politica a base nazionale alla volontà politica regionale. Sarebbe in tal modo possibile anche potenziare veramente il ruolo delle Regioni e delle Province autonome qui rappresentante; e si contribuirebbe inoltre ad una coordinata programmazione nazionale.

Si è chiesto qui di esporre i vari programmi e di esprimere le proprie idee su quanto le Regioni pensano di fare per avere una programmazione che parta dall'alto, articolata cioè nella pratica delle varie programmazioni ma dedotta appunto dal programma nazio-

nale. Ed è giusto, mi sembra, che sul punto di partenza possano influire anche le forze politiche nazionali e locali.

Un'ultima considerazione riguarda la questione dell'autonomia finanziaria. Mentre esiste in certo qual modo per quel che attiene alla parte distributiva dei fondi, e senza entrare nel merito, debbo dire che per quanto riguarda la parte tributaria, la parte cioè che raccoglie i fondi stessi. l'autonomia finanziaria praticamente non esiste. Ora, sappiamo tutti che una vera autonomia ha una base solo nell'autonomia finanziaria. Se questo strumento dei poteri tributari non si ha in provincia, cosa succede? Che per raggiungere certe mete economiche e sociali si debbono usare altri strumenti a disposizione, strumenti che però non sempre sono adeguati al sistema economico.

Inoltre questa possibilità darebbe uno strumento per una migliore giustizia sociale che a livello locale penso si possa meglio realizzare.

A N D R I O N E . Sarò brevissimo. Le Comunità montane sono ente intermedio, che però deve essere ancora definito se ente programmatico o ente decisionale.

Se si parla di Comunità montane come ente di riequilibrio, il discorso è semplice; se si parla invece di Comunità montana come ente intermedio sub-regionale siamo di fronte ad una serie di problemi che attengono proprio alle difficoltà orografiche della Val d'Aosta, con comunità che non sono omogenee specialmente quanto toccano i due versanti.

Di fatto il grosso problema è la mancanza di finanziamenti e di conseguenza la mancanza di personale alla Regione, la mancanza di organizzazione e d'incisività. Ultima questione importante è il rifiuto da parte dei comuni di cedere anche una minima parcella delle loro competenze, per gelosia; e il sistema elettorale di secondo grado che non ha dato ottimi risultati.

Ma evidentemente su tutti questi problemi bisognerà più a lungo discutere.

D'AMBROSIO. Chiedo scusa se, per ragioni non dipendenti dalla nostra volontà

e neppure dalla Commissione che lei presiede, signor Presidente, siamo giunti con ritardo in possesso della lettera di convocazione e dei quesiti sottoposti. Questo ci porta a dire che non è stato possibile a livello di Consiglio provinciale affrontare le questioni che sono state qui sollevate e che pertanto si riserviamo di far pervenire il nostro contributo con quelle articolazioni politiche che mi pare questa sera non siano mancate all'interno delle diverse delegazioni o degli uffici qui presenti.

Conveniamo anche noi sul fatto che per le Regioni a statuto speciale e per le due province autonome di Trento e Bolzano non opera la legge n. 382; e riteniamo anche che manchi un punto di riferimento nazionale di programmazione.

Senonchè — ecco la diversificazione —, mentre c'è una precisa domanda circa i modi per realizzare con concorso degli enti locali una programmazione, noi dobbiamo ricordare che la ricognizione auspicata, non solo nei confronti degli enti locali ma anche delle forze politiche e sociali in provincia di Bolzano non viene fatta. Siamo venuti, è vero, in possesso di una parte di un programma, ma la Giunta provinciale ha ritenuto di dovere affidare ad esperti l'elaborazione del programma stesso, contrariamente all'esigenza (che ci sembrava e ci sembra più corretta) di una ricognizione sulle priorità politiche, economiche e sociali nel quadro delle realtà delle nostre popolazioni (tre gruppi linguistici).

E qui viene fuori la questione della partecipazione e del ruolo dei comuni nei confronti della programmazione che si dice debba essere regionale, ma in effetti è provinciale stante l'attuale norma statutaria relativa alle competenze.

Il ruolo dei comuni è indubbiamente un ruolo sacrificato, perchè è vero che c'è di quando in quando il riferimento alle comunità di valle; ma queste comunità di valle, essendo espressioni di Giunte comunali, diventano anche espressioni anomale rispetto la composizione reale dei diversi Consigli comunali.

Mi si consenta peraltro di far considerare, a proposito di una questione così importan-

te qual è il piano di programmazione economica, che noi abbiamo una peculiarità nel senso che nelle nostre terre vivono popolazioni di lingua e cultura diverse; e siccome ogni aspetto economico e sociale risente di questa caratteristica, credo che la stessa debba essere tenuta presente anche a livello di programmazione, proprio per non trascurare una questione di equilibri che significa equilibri tra i diversi comparti economici ma anche tra le diverse popolazioni, sapendo noi che a seconda di come si agisce sul piano economico è possibile avere delle alterazioni che potrebbero sovraccaricare ulteriormente uno stato di tensione che registriamo pressochè quotidianamente almeno per quanto ci riguarda in provincia di Bolzano.

E non dobbiamo neppure trascurare il fatto che, avendo come traguardo — sia pure dislocato a tappe — la costruzione di una certa società, la nostra deve essere una società in cui prevale la convivenza pacifica e la comprensione; quindi una società plurilingue, ferme restando le caratteristiche di ogni gruppo etnico.

Vi sono poi altre questioni che vorrei sottoporre alla Commissione in termini problematici. La prima riguarda la approvazione da parte del Parlamento di leggi che diventano oggetto d'impugnativa delle nostre Regioni, a volte anche dei Consigli provinciali perchè contrastanti con lo statuto di autonomia. Senonchè — ecco il rovescio della medaglia — quando queste leggi non cozzano con gli statuti ma debbono essere recepiti a livello locale, qual è il livello al di sotto del quale non si deve andare? Mi spiego meglio, perchè capisco che la questione è problematica e delicata: siamo convinti dell'opportunità di adeguare la legislazione nazionale a quelle peculiarità che prima ricordavo, cioè alle caratteristiche etniche, linguistiche delle nostre popolazioni; ma quando, sfruttando questo argomento, si arriva all'impoverimento della legislazione nazionale, fino a che punto la questione è conciliabile con quella premessa che il Presidente ha fatto all'inizio dicendo che le Regioni a statuto speciale si debbono caratterizzare in una differenza verso l'alto e non in uno statuto speciale verso il basso?

C A R R U S . Sarò molto breve perchè abbiamo predisposto una relazione dettagliata sul problema dell'autonomia finanziaria della Regione sarda e sul come leggi ordinarie, successive all'emanazione dello statuto, abbiano stravolto l'originario disegno costituzionale, a partire dalla legge sulla riforma tributaria, siamo passati da un regime sostanzialmente di finanza originaria a un regime che, di fatto, è di finanza derivata e di anno in anno si è prorogata la modifica del Titolo II dello statuto che avrebbe dovuto riportare al disegno del costituente, cioè quel disegno che aveva concepito la finanza della regione come propria, al servizio dello statuto di autonomia. Presenteremo, comunque, una relazione dettagliata sui singoli problemi. Vorrei ora soffermarmi su una domanda posta dal senatore Bruggher, che riguarda le modalità pratiche attraverso le quali possono essere stravolti i disegni costituzionali. Una delle poche norme costituzionali che è rimasta in piedi, è quella che riguarda un tributo al quale noi compartecipiamo, cioè l'attribuzione alla regione sarda dei nove decimi dell'imposta di fabbricazione. Attraverso la legge finanziaria che accompagna il bilancio di previsione 1979, tutto il maggiore incremento di imposta di produzione percetta in Sardegna è stato devoluto all'erario, con una chiara violazione della norma costituzionale, perchè lo statuto, al Titolo III, pur essendo modificabile con legge ordinaria, è tuttavia legge costituzionale, nè una legge ordinaria, come quella finanziaria, poteva modificarlo. Questo per dire quanto sia importante anche il sistema di riscossione, su cui ha influenza il modo attraverso il quale gli uffici periferici dello Stato accertano le imposte delle singole regioni e poi le trasferiscono agli uffici centrali.

Un altro esempio, che riguarda sempre l'imposta di fabbricazione. Abbiamo accertato che dal 1972 al 1979, attraverso un sistema diverso di riscossione, circa 80 miliardi sono stati riscossi non nel territorio della Sardegna, ma nel resto del territorio italiano e quindi una parte è andata ad alcune regioni a statuto speciale, un'altra parte è andata all'erario statale. Si tratta del sistema di accertamento dell'imposta di fabbri-

cazione sui prodotti petroliferi che per noi rappresenta una remunerazione degli alti costi di localizzazione di queste industrie e che attraverso il sistema del trasferimento in regime di deposito doganale, anzichè venire dagli uffici dello Stato accertate in Sardegna, vengono accertate al di fuori dell'isola, stravolgendo così l'originario disegno del legislatore costituzionale, il quale aveva voluto in questo modo ovviare, in parte, ai danni delle localizzazioni. La stessa cosa avviene in un caso che può sembrare marginale, ma che invece è estremamente importante; mi riferisco al sistema demaniale. Allorquando un bene del demanio militare viene dimesso dovrebbe passare al patrimonio e al demanio regionale, a seconda delle caratteristiche. Invece in Sardegna accade che le servitù militari aumentano continuamente e beni del demanio della difesa, per quanto dismessi, con il trucco della dismissione provvisoria e non definitiva, anzichè passare al demanio statale, per modo che quella compensazione

che sarebbe dovuta avvenire attraverso la diminuzione delle vecchie servitù militari e l'aumento di quelle nuove, è di fatto caducata da una prassi amministrativa. Quindi non solo la legge ordinaria, non solo la potestà legislativa esercitata con decreti dal Governo, ma anche la semplice attività amministrativa connessa con l'organizzazione degli uffici finanziari, di fatto viola l'autonomia finanziaria della regione, che è invece riconosciuta dalla Costituzione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio tutti i presenti per aver partecipato ai nostri lavori.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 22.

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