

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

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

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

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 GENNAIO 1980

Presidenza del Presidente MODICA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . .	pag. 231, 241, 246 e <i>passim</i>
ANDREATTA, ministro del bilancio e della programmazione economica	231, 249, 252 e <i>passim</i>
BAMBI (DC), <i>deputato</i>	257
BRUGGER (Misto-SVP), <i>senatore</i>	251
CALICE (PCI), <i>senatore</i>	256
MANCINO (DC), <i>senatore</i>	242
RIVA (PSDI), <i>senatore</i>	252, 253, 256
SPEZIA (DC), <i>senatore</i>	255, 256
STEFANI (PCI), <i>senatore</i>	246

Interviene il ministro del bilancio e della programmazione economica Andreatta.

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

Audizione del Ministro del bilancio e della programmazione economica

P R E S I D E N T E . 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).

Prima di dare la parola al ministro Andreatta, nostro ospite odierno, desidero ricordare un tragico fatto che ci ha colpito molto da vicino. Il Senato e la Camera dei deputati hanno già manifestato i sentimenti del Parlamento e del Popolo italiano per la tragica fine del Presidente Piersanti Mattarella. Credo sia nostro dovere, in questa sede, aggiungere il ricordo del nostro recentissimo incontro con questo caro collega e amico che abbiamo visto tra noi nella seduta del 27 novembre nel corso di questa stessa indagine conoscitiva, come un uomo acuto, intelligente, come un autonomista convinto e battagliero, come un democratico sincero. Con questa immagine viva della sua presenza fra noi vorrei ricordarlo ancora una volta.

A nome della Commissione e mio personale ho inviato un telegramma di cordoglio all'Assemblea regionale siciliana e alla famiglia dello scomparso.

Abbiamo fra noi, come ho detto poc'anzi, il ministro Andreatta che oltre ad essere titolare del dicastero del bilancio e della programmazione economica ha l'incarico per le Regioni. Egli partecipando a questa seduta che conclude la parte dell'indagine relativa alle audizioni avrà modo di esprimere il proprio pensiero e quello del Governo tenendo conto di quanto fino a questo momento hanno detto gli altri nostri interlocutori e, particolarmente, i rappresentanti delle regioni. Successivamente la nostra Commissione dovrà affrontare, in qualche

sua seduta che ci auguriamo di poter svolgere rapidamente, nel corso cioè del mese di gennaio, una valutazione conclusiva dei risultati dell'indagine, valutazione per la quale sarà indubbiamente prezioso il contributo del ministro Andreatta, cui do, senza ulteriore ritardo, la parola.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Ritengo che sia mio compito rispondere alle prime otto domande del questionario, poichè le altre domande toccano temi in cui l'esperienza dei presidenti delle regioni che loro hanno già sentito, è preziosa e sui quali io avrei difficoltà a rispondere. Leggerò un testo scritto di risposta alle otto domande e poi mi permetterò di fare alcune osservazioni finali che nascono non già dall'esperienza acquisita come responsabile del lavoro di programmazione nel mio Ministero, ma soprattutto della Commissione interregionale.

La prima domanda riguarda il problema di come si sia realizzato finora e come si intenda realizzare in futuro il concorso delle regioni alla programmazione economica nazionale. Vorrei ricordare che questa materia è regolata dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, che stabilisce che gli obiettivi della programmazione economica nazionale sono determinati dallo Stato, ma che vi è il concorso delle regioni all'individuazione di questi obiettivi. Esso stabilisce ancora che i programmi regionali di sviluppo devono essere formati dalle regioni in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale. Alla programmazione regionale devono a loro volta dare il proprio concorso gli enti locali territoriali. Inoltre, nei programmi di sviluppo regionali deve essere assicurato un coordinamento nei due sensi: con gli interventi dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali.

Un ultimo importante punto fissato dall'articolo 11 è che la programmazione (sia statale che regionale) costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica e su questo avremo modo di ritornare in seguito.

Due elementi fondamentali sembrano potersi trarre dalla norma legislativa ora ricordata:

la programmazione economica nazionale precede la programmazione regionale;

i programmi regionali devono armonizzarsi con le indicazioni della programmazione nazionale.

Si può ricordare, a questo riguardo, che il disegno di legge sulle procedure della programmazione economica del 1968 prevedeva che le regioni avrebbero dovuto provvedere ad approvare con proprie leggi i piani o schemi regionali per i settori di loro competenza, uniformandosi al programma economico nazionale, ancorchè limitatamente agli obiettivi globali e settoriali dello sviluppo economico e ai criteri generali dello sviluppo territoriale in esso stabiliti. Il passaggio dalla legge sulle procedure al decreto presidenziale n. 616 implica che le regioni sono considerate soggetti politici che hanno un diritto a coordinare lo sviluppo complessivo del loro territorio e della loro economia e non semplicemente a svolgere una funzione di coordinamento delle loro competenze.

L'articolo 11, per quanto dispone circa i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali in materia di programmazione, costituisce una importantissima affermazione di principio sulla necessità che i vari livelli di Governo coordinino la loro azione sulla base di strumenti di programmazione generale. Tuttavia, come ogni affermazione di principio, come ogni norma materialmente costituzionale qual essa è, l'articolo 11 avrebbe bisogno di una ulteriore e più articolata disciplina di procedure per la programmazione per renderlo compiutamente operante. La sola norma che è stata dettata in questa prospettiva è l'articolo 34 della legge n. 468 del 1978, sulla riforma della contabilità di Stato, che prevede le modalità del concorso regionale alla formazione del bilancio pluriennale dello Stato. Secondo il sesto comma di detto articolo, le regioni, con il concorso degli enti locali territoriali, determinano gli obiettivi programmatici di propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli

obiettivi programmatici risultanti dal bilancio pluriennale dello Stato.

Questa norma è resa cogente da quella del comma successivo, secondo la quale, qualora il Governo riscontri la mancata attuazione dell'armonizzazione prevista dal precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interessi ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione.

Il tenore letterale del sesto comma sembrerebbe essere uniforme a quello del secondo comma dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ma, invero, esistono differenze rilevanti tra le due norme. Mentre l'articolo 11 tende a coordinare i programmi regionali di sviluppo con gli obiettivi della programmazione economica nazionale, il surriportato sesto comma sposta la determinazione degli obiettivi programmatici dai programmi regionali di sviluppo direttamente ai bilanci pluriennali regionali; conseguenza logica diventa, quindi, l'esigenza dell'armonizzazione dei bilanci pluriennali regionali con gli obiettivi programmatici risultanti dal bilancio pluriennale dello Stato.

Sulla base della normativa esistente si comprende perciò come il problema dell'attuazione dell'articolo 11 sia un problema, prima che di immediata attuazione sul piano operativo, di sistemazione e accorpamento della legislazione esistente in modo da dar vita a una disciplina generale di procedure di programmazione che sviluppi l'articolo 11, che amplii e integri le previsioni dell'articolo 34 della legge di contabilità e unifichi le previsioni sparse nelle diverse leggi di programmazione di settore, nonchè elimini la stratificazione delle altre norme rilevanti in materia (la legge n. 48 del 1967 sul Ministero del bilanci, la legge n. 281 del 1970 sulle contabilità regionali, e altre leggi).

Questa legge generale della programmazione potrà utilmente definire un quadro organizzativo e funzionale unitario che realizzi il confronto generale, orizzontale, fra Stato e regioni. Alla definizione di questo quadro il Ministero del bilancio e della programmazione economica non può non essere interessato e anzi particolarmente impegnato al fine di

realizzare, prim'ancora che nei rapporti con le regioni, nello stesso funzionamento della *programmazione e amministrazione statale*, le necessarie sedi responsabili di coordinamento unitario. In sede della nuova disciplina delle procedure della programmazione si potrebbero anche risolvere altri problemi di rilievo qualificante: la definizione dei momenti di indirizzo e di controllo del Parlamento, la partecipazione delle regioni alla formazione della politica comunitaria europea, la definizione dei poteri di coordinamento programmatico dell'amministrazione periferica statale da affidarsi al Commissario di Governo in sede regionale.

Negli interventi svolti nel corso dell'indagine conoscitiva di questa Commissione sui rapporti tra Stato e regioni è stata più volte posta in evidenza la circostanza che l'assenza di un processo organico e generalizzato di programmazione economica renderebbe inattuabili i principi fissati dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Penso invece che la programmazione nazionale possa realizzarsi in forme diverse che non si esauriscono necessariamente in un documento unico e generale che investa tutti i settori dell'economia. Dall'esperienza del programma economico nazionale 1966-1970 si è anzi rilevata la difficoltà dell'impostazione di un programma onnicomprensivo e l'impossibilità di seguirne puntualmente le indicazioni nel mutevole scenario politico ed economico nel quale s'inserisce l'azione concreta rivolta all'attuazione del programma. Si può, in effetti, programmare per settori o per obiettivi, in coerenza con previsioni macro-economiche che individuano un quadro di aggregati di riferimento. Si può altresì programmare per brevi periodi così come fa la Relazione previsionale e programmatica. Si può, infine, attuare una programmazione finanziaria secondo le procedure stabilite dalla legge n. 335 del 1976 per le regioni e dalla legge n. 468 del 1978 per lo Stato.

Le relazioni — ripetutamente espresse nei suddetti testi legislativi — tra programma e bilancio pluriennali costituiscono la premessa per una ripresa su basi diverse, ma forse più realistiche di quelle delle precedenti esperienze, di una programmazione globale

sia statale che regionale. L'adozione di una programmazione finanziaria offre, infatti, una possibilità di avvio ad una programmazione economica generale.

In effetti, i problemi della programmazione sono più politici e tecnici che giuridici, atteso che l'individuazione degli obiettivi e la predisposizione degli strumenti occorrenti per raggiungerli implica la formazione di una graduatoria di priorità che a sua volta presuppone scelte di carattere politico, nonché la consapevolezza dei mezzi tecnici e finanziari che possono essere utilizzati oltre che la conoscenza delle condizioni economiche nelle quali questi mezzi possono essere impiegati.

Tra gli elementi del programma, gli investimenti fisici sono quelli più rilevanti sotto l'aspetto economico e più qualificanti sotto quello politico. Ed è proprio attorno agli investimenti fisici, alla difficoltà di realizzare questi investimenti, che noi abbiamo il minimo di informazioni. Conosciamo e seguiamo, attraverso la normativa sulla contabilità, i flussi finanziari, ma abbiamo scarsissime conoscenze sullo stato degli investimenti interni e fisici. È pertanto su questi che dovranno concentrarsi i maggiori sforzi di armonizzazione tra programmi nazionali e programmi regionali, nella ricerca di una conciliazione fra fabbisogni locali ed esigenze di carattere unitario e di generale interesse per il paese.

Il processo di formazione dei documenti programmatici non può essere che iterativo, fermo restando che gli obiettivi generali e la valutazione globale delle condizioni alle quali essi possono essere raggiunti compete agli organi centrali dello Stato, così come chiaramente indica l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

A questi fini appaiono insufficienti i documenti finanziari e programmatici finora realizzati sia dallo Stato che dalle Regioni. Il programma pluriennale dello Stato dovrà perciò, sia pure con una pluralità di documenti, spingersi ad una determinazione fisica degli investimenti, e quindi ad una loro localizzazione sul territorio, da realizzare nel periodo di tempo al quale il programma si riferisce, da parte di tutti gli enti e organi-

smi componenti il settore pubblico allargato e quindi, direttamente o indirettamente (attraverso la delega a enti minori) da parte anche delle regioni.

I programmi regionali dovranno, invece, in misura assai più dettagliata di quanto risulti dai documenti programmatici sinora emanati, formulare ipotesi di carattere sia finanziario che temporale, che siano per quanto possibile coerenti con il programma economico nazionale ma che, anche in assenza o in anticipazione di quello, costituiscano proposte e indicazioni che possono orientare le scelte della programmazione centrale.

Sul piano pratico e soprattutto su singole materie, la Commissione interregionale appare essere la sede più idonea nella quale possono essere prospettate le specifiche esigenze che le amministrazioni regionali ritengano prioritarie in relazione ai problemi particolari di cui non possono che essere i più consapevoli interpreti. A questi fini è stato avviato un processo di frequenti consultazioni ed il riordinamento della struttura di *staff* della Commissione interregionale. L'azione intrapresa e quella da svolgere entro ragionevoli termini di tempo, relativamente alla Commissione interregionale, riguarda i punti che seguono.

1. — Si dovrebbe provvedere ad unificare sotto una sola normativa le Commissioni interregionali previste dalle disposizioni in vigore e che, senza un'evidente motivazione, sono state create con una medesima struttura ma con compiti e fisionomia giuridica differenti. Si tratta, in particolare: della Commissione consultiva interregionale prevista dall'articolo 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, sull'ordinamento del Ministero del bilancio, per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione; della Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sul finanziamento delle Regioni a statuto ordinario. I compiti di questa ultima Commissione, originariamente limitati al parere sui criteri di ripartizione tra le regioni del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, sono stati estesi

dall'articolo 2 della legge n. 675 del 1977, ai pareri sulle proposte di deliberazioni del CIPI e, dall'articolo 34 della legge n. 468 del 1978, al parere sugli schemi delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale dello Stato; della Commissione prevista dall'articolo 4 della legge 27 dicembre 1977, n. 984 (legge quadrifoglio) per il parere al Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare sul testo definitivo del piano agricolo nazionale. Quest'ultima Commissione ha peraltro svolto una funzione transitoria che comunque avrebbe potuto essere opportunamente ricondotta ad un'unica Commissione.

2. — Circa la collocazione dell'unica Commissione interregionale è stato da taluni richiesto il suo inserimento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Su questa richiesta possono formularsi alcune considerazioni. L'elaborazione degli schemi di programmi economici nazionali e la predisposizione della relazione previsionale e programmatica sono attribuiti dalla legge al Ministero del bilancio. È vero che gli indirizzi per la politica economica nazionale e le linee generali per l'elaborazione del programma economico sono attribuiti al CIPE, la cui presidenza è affidata dalla legge al Presidente del Consiglio dei ministri; ma è da considerare che questo Comitato si riunisce normalmente presso il Ministero del bilancio e sotto la direzione del suo titolare che ne è vice Presidente.

Inoltre, il segretario del CIPE è il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica ed i servizi di segreteria del Comitato sono affidati alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio. L'ubicazione più funzionale della Commissione interregionale appare perciò essere la sede nella quale la valutazione delle condizioni economiche del Paese e l'impostazione dei programmi vengono concretamente realizzati.

Naturalmente, altro discorso sarebbe quello di una diversa impostazione della Presidenza del Consiglio la quale fornisca ai Comitati — di cui è Presidente il Presidente

del Consiglio — il supporto di *staff* tecnici distinti da quelli dei Ministeri. Ma finché vale l'organizzazione attuale, mi sembra che uno spostamento alla Presidenza sarebbe scarsamente funzionale.

3. — Proprio per la migliore funzionalità e la maggiore partecipazione delle regioni al processo di formazione dei documenti programmatici, nelle forme in cui vengono ora realizzati, ho deciso l'istituzione di un Comitato tecnico permanente composto da rappresentanti dei Presidenti delle singole Regioni e incaricato di svolgere una funzione istruttoria e preparatoria delle deliberazioni della Commissione interregionale. Ciò consente un maggiore approfondimento e una più meditata elaborazione dei documenti ed una più intensa attività della Commissione.

Il Comitato tecnico regionale ha in sostanza il fine di attivare tra le amministrazioni statali e quelle regionali, un colloquio permanente, capace di permettere uno scambio di opinioni e di informazioni su tutti i problemi economici di reciproco interesse, in tempi utili rispetto alla fase deliberativa della Commissione interregionale.

A questo Comitato io sottopongo le delibere del CIPE, dei CIPI, e di vari altri Comitati economici di cui sono vice Presidente, in maniera che se su alcune questioni il Comitato tecnico ritiene debba essere sentito il Comitato interregionale, esso ha l'iniziativa di porre all'ordine del giorno del Comitato interregionale la questione che reputa d'interesse per le Regioni. A fianco del Comitato tecnico, sempre nell'ambito del Ministero del bilancio, esiste una segreteria permanente, composta oltre che dai funzionari del Ministero del bilancio, anche da quattro funzionari deputati a turno dalle varie Regioni che partecipano direttamente alla fase istruttoria degli argomenti da sottoporre prima al Comitato tecnico regionale e poi alla Commissione interregionale.

La seconda domanda rivoltami era la seguente: come si è verificato, in particolare, detto concorso in relazione alle leggi di programma finora approvate e in quale misura si ritiene che tali leggi (in particolare quadriennio, riconversione industriale, piano

decennale edilizio e riforma sanitaria) concorrano ad avviare una politica di programmazione economica nazionale.

Allora, numerose leggi concernenti importanti interventi statali e fondamentali riforme, hanno predisposto strumenti e procedure di programmazione. Sono indicativi, in questo quadro, gli esempi citati nel questionario della Commissione (legge quadriennio, riconversione industriale, piano decennale per l'edilizia e riforma sanitaria). Queste leggi prevedono infatti procedimenti programmatori, nei quali le regioni sono chiamate a svolgere un particolare ruolo. Si tratta di forme di programmazione settoriale, che non possono tuttavia considerarsi quali premessa di un processo di programmazione generale.

Inoltre, queste leggi non hanno seguito sempre uno stesso schema di procedure e di rapporti di coordinamento, comportando perciò modi diversi di atteggiarsi del confronto Stato-Regioni. In particolare, per la legge sull'agricoltura, detta « Quadriennio » (legge 27 dicembre 1977, n. 984), le Regioni sono state coinvolte nei vari momenti di elaborazione del Piano agricolo nazionale ed hanno conclusivamente espresso la propria intesa sul piano medesimo, sulla base del quale verranno redatti i programmi regionali. Anche la legge 12 agosto 1977, n. 675, sulla ristrutturazione e la riconversione industriale, stabilisce che il CIPI garantisce la partecipazione delle Regioni alle scelte nazionali attraverso la consultazione della Commissione interregionale.

Il piano decennale per l'edilizia (legge 5 agosto 1978, n. 457) prevede poi la formulazione, da parte delle Regioni, di programmi quadriennali e di progetti biennali di intervento per l'utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Anche il nuovo servizio sanitario nazionale, in relazione alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, sarà realizzato in base al piano sanitario nazionale, già sottoposto all'approvazione del Parlamento, che dovrà essere articolato in piani sanitari regionali.

Si ha così un sempre più diffuso accoglimento, nel nostro sistema amministrativo, del metodo della programmazione, che si

sintetizza nella scelta degli obiettivi posti all'azione dello Stato e degli altri enti pubblici e nell'individuazione dei mezzi e delle metodologie idonee a raggiungerli. Ciò contribuisce a razionalizzare l'adozione delle decisioni per l'azione amministrativa e ad assicurare un maggiore grado di efficienza e di efficacia dei servizi e degli investimenti; ma non può dirsi che possa concorrere in sé ad avviare una politica di programmazione economica.

Queste iniziative generali hanno peraltro costituito uno stimolo per provocare decisioni programmatiche che in precedenza risultavano ampiamente insufficienti da parte della maggior parte delle Regioni.

L'aspetto negativo di questi programmi settoriali è costituito dall'impossibilità, per le Regioni, di formulare proprie scelte circa la destinazione dei contributi statali. Questi sono, infatti, assegnati sulla base di norme che risentono della loro originaria formulazione nell'ambito di amministrazioni centrali dello Stato non ancora pienamente disposte a rinunciare all'esercizio di un proprio potere decisionale.

In questa situazione, lo spostamento temporale delle autorizzazioni di spesa, disposto dalla legge finanziaria, potrebbe consentire di adeguare alle esigenze concrete delle diverse Regioni l'esecuzione dei programmi previsti dalle leggi di settore. Infatti, l'anticipo o il differimento delle autorizzazioni di spesa dei diversi piani renderebbe di fatto possibile modificare la ripartizione dei fondi, per ciascun anno, alla volontà ed alla capacità realizzativa di ciascuna regione in ogni singolo settore di intervento.

Mi permetto di chiarire questo punto. A me sembra che la possibilità, nell'ambito della legge finanziaria, di determinare i ritmi della distribuzione, della competenza dei piani su più esercizi, permetta all'Amministrazione centrale di consultare le Regioni sull'effettiva capacità di spesa dei diversi programmi. E, in relazione alla sintesi politica o politico-economica di ciascuna Regione, può essere possibile di fatto attribuire una più rapida spesa dei piani a una più lenta spesa dei piani, che nasce da un confronto dal basso. A me pare che abbiamo perduto

quest'anno — per esperienza dei Presidenti e mia personale — questa possibilità quando si è discusso del bilancio di previsione dello Stato.

Come dirò più avanti, infatti, questa discussione è stata soprattutto una discussione in cui le Regioni hanno difeso talune interpretazioni di legge sull'ammontare della distribuzione dei fondi — ex articolo 8 ed ex articolo 9 — ma presumibilmente, di fronte ai grandi piani delle leggi di settore, si sarebbe potuto avere una discussione più approfondita la quale avrebbe permesso, appunto, attraverso anticipazioni o ritardi nella spesa dei grandi piani — pur rispettando le compatibilità finanziarie, i volumi dell'indebitamento complessivo e, quindi il quadro macro-economico — avrebbe permesso, dicevo, di avere una specie di prova delle armi, dei valori, delle priorità del legislatore centrale, attraverso il maggiore interesse delle Regioni di dare attuazione alla legge sulla casa e, quindi, chiedere ad esempio, un concentramento dei primi anni della competenza per la legge sulla casa e, invece, poniamo, minori urgenze per altre leggi di settore.

A me pare che questa situazione — che ammetto essere una situazione che crea problemi nel nostro sistema delle leggi di settore, stabilite attraverso un'astratta valutazione centrale dei fabbisogni, delle necessità — almeno in un primo tempo prima di passare a ciò che le Regioni chiedono (a concentrare, cioè, tutto nei fondi globali, nei fondi di sviluppo), a me pare, dicevo, che con l'utilizzo delle possibilità di determinare la distribuzione di competenza nel tempo, in sede di legge finanziaria, si potrebbe avere un contenimento di questo residuo dello Stato pre-regionale — che sono le leggi d'intervento in materia di competenza regionale — e di quelle valutazioni concrete che nascono dalle unità locali che le Regioni esprimono.

4. — Si ritiene adeguata alle esigenze sovra indicate la soluzione istituzionale finora praticata (Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio)?

La formula della Commissione interregionale, come si è accennato al precedente pun-

to 1, offre una utile sede di incontro delle esigenze e degli intendimenti del Governo centrale e delle autorità regionali. I limiti di questa formula non sono in se stessa, ma nella possibilità concreta che il suo presidente, e cioè il Ministro del bilancio, possa, come richiedono da tempo le Regioni, rappresentare con ampiezza di poteri anche le altre Amministrazioni statali che abbiano competenza primaria nelle materie sottoposte alla stessa Commissione.

Gli strumenti operativi posti in atto negli ultimi mesi per rendere più incisiva ed efficace l'azione della Commissione sono stati ricordati nel precedente punto 1. Per individuare e — per quanto possibile — sciogliere i nodi che ostacolano una sollecita realizzazione degli obiettivi programmatici particolarmente nel campo degli investimenti pubblici è stata avviata l'utilizzazione, da parte del Ministero del bilancio e della programmazione economica, di un gruppo di quindici esperti che svolgerà, con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale e dei programmi di settore, un'attività informativa nei confronti delle Amministrazioni dello Stato, delle Aziende autonome, della Cassa del Mezzogiorno nonché delle Regioni, delle province e dei comuni e, in genere, di tutti gli enti pubblici tenuti alla realizzazione di investimenti pubblici. Essi, inoltre, nel rispetto delle competenze dei vari soggetti e senza interferire con i relativi controlli di legittimità, potranno esercitare un'azione di concertazione e di propulsione al fine di accelerare la realizzazione concreta dei programmi.

Questi « ispettori del programma » potranno operare su richiesta formulata, oltre che dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, anche dalla Commissione interregionale, nonché dagli enti agenti nel settore degli investimenti pubblici.

Dalle risultanze dell'azione informativa degli ispettori del programma sulla pratica realizzazione dei programmi in corso dovranno scaturire elementi di esperienza per il perfezionamento delle attuali modalità di elaborazione e di attuazione della programmazione economica nazionale nel settore degli investimenti pubblici. L'espletamento delle

funzioni sopra accennate, nell'ambito delle Regioni e degli enti locali che svolgono le funzioni amministrative loro delegate dalle Regioni stesse, trova giustificazione nelle esigenze di carattere unitario, con riferimento agli obiettivi della programmazione economica, alle quali si riferisce l'articolo 3, primo comma, della legge 22 luglio 1975, numero 382.

In particolare vi è un problema, ed è che la programmazione della politica economica a breve ha come uno dei suoi strumenti fondamentali la sincronizzazione dei volumi degli investimenti. E qui nascono dei conflitti. Enti locali che debbono decidere circa i tempi di inizio delle opere possono avere uno scarso interesse agli effetti indotti dell'attività di investimento, perchè questi effetti, per esempio, si rivolgono in gran parte su altre zone del territorio, non stimolano l'industria locale, ma per esempio attivano industrie di altre Regioni. Comunque la responsabilità della gestione della politica congiunturale può essere difficilmente sentita da Regioni o altri enti locali. Ma, come loro sanno, lo Stato ha una gestione diretta nel complesso degli investimenti pubblici per una quota molto piccola degli investimenti stessi, diciamo nell'ordine del 10-12 per cento, mentre sui 18 o 19 mila miliardi in investimento nel settore pubblico allargato la parte preponderante è fatta da soggetti a cui lo Stato trasferisce dei finanziamenti. Una manovra di regolamentazione della politica economica richiede che questi investimenti siano fatti non solo per affrontare i problemi del settore, ma siano fatti anche come strumento di regolazione del ciclo economico. Ecco, una delle funzioni di questo corpo ispettivo è appunto di raccogliere informazioni, e poi di fornire le informazioni agli altri enti per cercare di realizzare questa sincronizzazione temporale degli investimenti che costituisce appunto uno dei punti più delicati non solo della generale inefficienza dell'Amministrazione in Italia, ma anche della politica economica e della possibilità di utilizzare strumenti diversi da quelli monetari nella gestione della politica economica del nostro paese.

5. — Quale giudizio si può dare rispetto all'attuale esperienza di funzionamento della Commissione interregionale (frequenza delle riunioni, materie trattate, rappresentatività delle Regioni)?

La Commissione interregionale, integrata con i due organi tecnici (comitato tecnico e segreteria tecnica), sta svolgendo una crescente attività. Nel 1979 la Commissione interregionale ha tenuto sette riunioni, dedicate ad un'ampia gamma di problemi. Circa la sua rappresentatività, può rilevarsi la frequente assenza dei presidenti delle giunte regionali, che inviano alle riunioni propri delegati. Qui ci sono dei problemi talvolta funzionali, talvolta politici. Io ho chiesto ai presidenti delle Regioni di dare delega permanente ad un solo assessore, e di associare a questo assessore eventualmente un altro assessore competente per materia quando vi siano argomenti specifici tecnici all'ordine del giorno. Ma il rappresentante deve essere il presidente o un suo delegati permanente, superando alcuni problemi procedurali che esistevano.

L'attività della Commissione interregionale dovrà comunque realizzare un più concreto rapporto tra le Amministrazioni centrali e quelle regionali sui problemi di fondo del paese nella fase dell'elaborazione delle linee di sviluppo prima, e nella fase applicativa poi. La Commissione interregionale dovrebbe perciò spostare il proprio interesse dal momento formale nel quale esprime il parere previsto dalle varie leggi ad uno più concreto nel quale vengano delineati gli obiettivi, e gli strumenti per raggiungerli, in maniera che le decisioni che il Governo adotta o che sottopone all'approvazione del Parlamento tengano sempre più conto dell'articolazione territoriale che le Regioni esprimono. Naturalmente questi comportamenti presuppongono approfondimenti conoscitivi ed elaborazioni tecniche che devono essere eseguiti nelle strutture che sono state recentemente affiancate alla Commissione interregionale di cui si è in precedenza detto.

6. — In che misura le leggi di riordina-

mento della finanza pubblica finora emanate hanno trovato riferimento nella programmazione?

Le leggi di riordinamento della finanza pubblica hanno trovato riscontro solo parziale nella programmazione economica generale. In particolare, la legge numero 468 del 1978, stabilendo l'obbligo di presentazione del bilancio pluriennale, ha fissato il principio di una programmazione finanziaria che potrebbe ricalcare le positive esperienze fatte dalla Germania federale e dal Regno Unito. Nei sistemi economici occidentali gli obiettivi programmatici possono infatti riferirsi soprattutto all'azione della Pubblica amministrazione, che a sua volta trova in massima parte espressione nel bilancio finanziario di previsione. Particolarmente la formazione del conto consolidato del settore pubblico allargato in termini di cassa, il bilancio pluriennale di previsione in termini di competenza e l'indicazione, nella legge finanziaria, delle quote degli oneri pluriennali destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale costituiscono gli strumenti fondamentali di detta programmazione finanziaria. Occorre tuttavia riconoscere che questi strumenti non sono stati sinora utilizzati per la formulazione di programmi che coprano più ampi settori dell'economia del paese.

Un documento previsto dalla legge di riforma n. 468, che ha subito il vaglio di una prima concreta esperienza, è costituito dallo « schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale » predisposto dal Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, che deve essere trasmesso alle Regioni entro il mese di luglio e sul quale deve pronunciarsi entro il mese di agosto la Commissione interregionale.

La prima applicazione della norma sopra ricordata, fatta in relazione al bilancio dello Stato per il 1980, ha offerto la possibilità, in sede di Commissione interregionale, di un proficuo scambio di opinioni particolarmente sull'entità delle somme stanziare nei fondi ex articoli 8 e 9 della legge n. 281 del 1970, fondi nei quali è stata conglobata anche la maggior parte dei trasferimenti destinati alle Regioni in applicazione di varie norme le-

gislative dello Stato. A partire dal prossimo anno l'esame preliminare che potrà essere compiuto dai predetti organi tecnici della Commissione interregionale renderà certamente possibile una più incisiva partecipazione delle Regioni al processo di formazione del progetto di bilancio dello Stato. Si dovrà, cioè, da parte dei Ministeri competenti compiere un progresso nel senso di fornire maggiori elementi conoscitivi alle Regioni e da parte di queste ultime ampliare il campo del proprio interesse e dei propri interventi a problemi più vasti di quello della valutazione dell'entità delle somme loro destinate nel bilancio di previsione dello Stato.

7. — In quale misura si ritenga che la programmazione venga condizionata dall'attuale grado di autonomia finanziaria delle Regioni.

L'attuale grado di autonomia finanziaria delle Regioni condiziona in misura trascurabile la programmazione nazionale. A questo riguardo è stato ripetutamente sollecitato, da parte delle singole Regioni, un maggior grado di autonomia nell'utilizzazione dei contributi statali che sono in gran parte a destinazione vincolata. La richiesta delle Regioni, che può essere in linea di principio condivisa, incontra in pratica difficoltà di attuazione in relazione alla fonte giuridica delle assegnazioni, disposte da specifiche leggi statali che autorizzano le spese relativamente ai singoli settori di intervento. Un maggior grado di autonomia finanziaria le Regioni potrebbero indubbiamente trarre dall'acquisizione di una almeno parziale capacità impositiva propria. A questa proposta viene peraltro opposta la considerazione che verrebbe così resa difficile l'azione perequativa che l'Amministrazione centrale dello Stato esercita con il riparto dei fondi comuni.

Osservo tuttavia che una limitata possibilità di istituire veri tributi propri regionali, mentre altererebbe in misura trascurabile le accennate esigenze perequative a favore delle Regioni a più basso reddito individuale, stimolerebbe le capacità realizzative degli organi regionali che dovessero rispondere verso il proprio elettorato dell'impiego dei

mezzi finanziari prelevati dalla stessa popolazione.

8. — Se si ritenga soddisfacente l'attuale rapporto tra le funzioni assegnate o da assegnare agli enti locali e le corrispondenti risorse finanziarie proprie e trasferite.

L'attuale rapporto tra funzioni assegnate o da assegnare agli enti locali e le corrispondenti risorse finanziarie proprie o trasferite va giudicato soprattutto in relazione alle concrete possibilità realizzative delle Regioni che in molti casi si sono dimostrate ampiamente carenti. Questa circostanza è documentata dal seguente prospetto nel quale sono riportati i dati stimati sull'ammontare dei residui passivi nelle Regioni a statuto ordinario, in quelle a statuto speciale e nello Stato.

Rispetto alla competenza al 31 dicembre 1979 i residui passivi erano da 117,4 nell'Abruzzo, del 20,8 nella Basilicata, del 63,7 Calabria, del 39,2 nella Campania, dell'11 nell'Emilia-Romagna, del 26,1 nel Lazio, del 26,3 nella Liguria, del 24,5 nella Lombardia, del 27,1 nelle Marche, del 22,4 nel Molise, del 21,4 nel Piemonte, del 29,2 nella Puglia, del 9,4 nella Toscana, del 29,5 nell'Umbria, del 62,9 nel Veneto. Complessivamente il 30,5 per cento della competenza.

Per le Regioni a statuto speciale, il 64,2 per cento nella Valle d'Aosta, il 109,5 nel Trentino-Alto Adige, il 125,8 nella provincia autonoma di Trento, il 119,5 in quella di Bolzano, il 53,40 nel Friuli-Venezia Giulia, il 77,2 nella Sicilia, Complessivamente l'82,7 per cento. Non è ancora disponibile il dato della Sardegna.

Per lo Stato abbiamo il 20,4 per cento.

Va peraltro osservato che questi dati non sono del tutto omogenei, in quanto le Regioni speciali non hanno adottato le norme sul bilancio stabilite per quelle ordinarie dalla legge n. 335 del 1976, norme che hanno ridotto i tempi di conservazione, e quindi ridotto l'ammontare dei residui. I valori di talune Regioni a statuto ordinario vengono poi ulteriormente contratti attraverso l'integrale iscrizione nel conto della competenza di residui eliminati dal relativo conto per effetto della perenzione amministrativa.

Inoltre vi sono Regioni, cito il caso della Toscana, che sarebbe la Regione con il massimo di efficienza nella spesa, che dalla sua legge di contabilità trasferisce immediatamente alle province e ai comuni i fondi relativi a piani di edilizia dell'agricoltura, a differenza per esempio della Regione Emilia, che li conserva presso la tesoreria della Regione e li trasferisce direttamente alla tesoreria degli enti locali. Quindi ci troviamo in una certa difficoltà a dare un valore comparativo a questi dati, così come, per quanto riguarda il confronto con lo Stato, si deve tener conto che il volume delle spese in conto capitale, che sono le spese sulle quali è più facile e più naturale la formazione di residui, sono per lo Stato circa il 20 per cento, mentre sono di oltre il 60 per cento per le Regioni.

Per il complesso delle regioni, quindi, c'è anche una diversa struttura dei flussi di spesa e quindi anche una diversa naturale, fisiologica propensione a formare residui.

L'elevato ammontare dei residui denuncia l'esistenza di ritardi nell'esecuzione dei programmi che sono stati da talune regioni giustificati con la complessità dei procedimenti disposti dalle leggi statali che li disciplinano. Peraltro, questa circostanza, se può spiegare una certa fascia temporale di ritardo comune alla maggior parte delle regioni, non è sufficiente a dare ragione di particolari eccezionali sfasamenti che si rilevano nell'attuazione dei programmi da parte di talune regioni.

Direi che, su questo piano delle procedure di spesa, l'occasione di determinare innovazioni importanti è stata spesso perduta dall'organizzazione regionale. Esaminando con molta analiticità i diversi passaggi dai differenti uffici di una pratica relativa alla concessione di un contributo a fondo perduto per agricoltori, risulta in una delle regioni più efficienti del nord che il numero di questi passaggi è di 84. Quindi, abbiamo che è normale che questi contributi vengano ad essere spesi negli ultimi mesi dell'esercizio. Ciò può rendere opportuno un più frequente ricorso, nella legislazione statale, al sistema sanzionatorio, talora adottato, di recuperare le assegnazioni fatte a talune regioni

inadempienti per il loro riutilizzo a favore delle altre regioni.

Mi sono trovato a dover minacciare per il piano decennale per l'edilizia sei regioni che non avevano ancora fatto le riassegnazioni che la legge prevedeva per il 31 ottobre 1978 — è l'unica legge che prevede questa riassegnazione in mancanza del piano di riparto approvato dal consiglio regionale — e solo di fronte a questa minaccia di applicazione di questa norma le sei regioni hanno spedito al CER i piani di riparto. In un caso, ho trovato il presidente della giunta che mi ha sollecitato l'invio di un telegramma, dicendo che questo gli permetteva di superare le difficoltà con il suo consiglio, mentre da tempo la giunta aveva completato gli adempimenti tecnici relativi.

L'esistenza di uno stato di generale ritardo nell'azione delle regioni è poi dimostrato dalle notevoli giacenze di disponibilità finanziarie delle regioni stesse che ammontavano a 5.063,5 miliardi di lire al 31 dicembre 1979 nei conti fruttiferi presso la Tesoreria dello Stato e a 3.431 miliardi di lire al 30 settembre 1979 nei conti correnti presso il sistema bancario. Quindi, all'incirca 8.500 miliardi.

C'è poi quest'ultima domanda: se si ritengono sufficienti ad un funzionale meccanismo di programmazione le norme procedurali vigenti e quali eventuali riforme occorrerebbe introdurre.

Le norme di procedura vigenti assicurano solo in parte un funzionale meccanismo di programmazione. All'attuale carenza di fonti conoscitive tempestive e dettagliate si sta ponendo riparo mediante l'istituzione, presso il mio ministero, di un sistema informativo che consenta uno scambio permanente di dati e notizie con le regioni tale da assicurare una costante conoscenza dell'andamento dei fatti finanziari ed economici a livello centrale e locale.

L'azione degli ispettori del programma dovrebbe, poi, individuare sul campo, non attraverso uno studio puramente astratto delle procedure legali, laddove si stabiliscano dei colli di bottiglia nella realizzazione degli investimenti pubblici.

Vorrei, allora, aggiungere poche parole e dire che, dall'esperienza di amministrazione di alcune leggi, in particolare del piano agricolo nazionale, vi è una notevole carenza nel buon funzionamento dei rapporti tra amministrazione centrale e regioni per quanto concerne il sistema di informazione per una corretta politica economica.

Per il primo anno si è decisa una distribuzione sulla base di criteri provvisori, dei fondi per il 1978 del piano agricolo nazionale. Ed anche l'ultima distribuzione di fondi, che si è completata con la decisione finale del Consiglio dei ministri dell'ultima riunione di dicembre, è avvenuta sulla base di criteri puramente numerici che pure tenevano conto dei concreti programmi regionali.

È di ieri la riunione del CER, in cui i rappresentanti delle regioni hanno insistito per mantenere i criteri già stabiliti per la legge sulla casa del 1971 per il riparto dei fondi fra le diverse regioni. Una ipotesi, peraltro non particolarmente soddisfacente, del CER stesso, che dava un maggior peso a fenomeni nuovi che nel frattempo si erano verificati in Italia, è stata accettata soltanto al 50 per cento.

Ora, di fronte ad un paese che presenta crisi di aree metropolitane come l'Italia di oggi, queste « chiavi » che danno un peso eccessivo a problemi di popolazione e territorio, eccetera, evidentemente risultano particolarmente insufficienti. Vorrei dire che avviene per le regioni quello che avviene per il nostro Governo quando si reca a Bruxelles. La tendenza è di ottenere, legge su legge, un maggior volume di mezzi a disposizione. La capacità di un ministro o di un assessore si misura dalla quota dei mezzi che su quella specifica legge, la quale magari non ha particolare interesse per lo sviluppo di quella regione, riesce ad ottenere. Allora, le informazioni che potrebbero permettere di dare un maggiore realismo agli interventi di programmazione e di politica economica non vengono fornite. I piani agricolo-regionali, che avrebbero dovuto costituire la base per la distribuzione dei fondi del piano agricolo, di fatto non sono serviti a questo scopo. Ed abbiamo avuto attribuita alla pro-

vincia di Bolzano una quota sul programma per le colture mediterranee.

Credo che la genericità degli schemi dei programmi di sviluppo regionale renda scarsamente utili gli schemi stessi a fornire elementi di giudizio ai fini del finanziamento dei grandi piani settoriali.

E probabilmente, questa tecnica di distribuzione delle singole leggi e l'inesistenza di un momento unificante fanno sì che i sistemi di riparto siano legati più ad una forma di automatismo per ciascuno regione che ad un utile scambio di elementi tecnici di informazione.

Da questo punto di vista, credo che in futuro una programmazione pluriennale della spesa pubblica, che abbia — come la nuova legge sulla contabilità prevede — la determinazione di criteri a cui debbono attenersi le regioni nella formulazione dei loro bilanci pluriennali, potrebbe aprire la strada al superamento delle leggi di settore e ad attuare forme di raccordo più funzionale tra la finanza statale e la finanza regionale.

A mio parere, l'attuale sistema presenta il rischio di una sub-utilizzazione: concentra in una regione un eccesso di mezzi per soddisfare certi bisogni e lascia in altre regioni meno soddisfatti gli stessi bisogni. Quindi, via via che riusciremo a mettere in movimento il meccanismo della programmazione pluriennale del bilancio e la determinazione in quella sede di criteri e di obiettivi vincolanti di massima anche per le regioni, vedo il superamento dell'attuale sistema in cui una notevole parte di mezzi alle regioni si canalizza attraverso queste leggi di intervento settoriale. Avverrà così, nel quadro dell'utilizzazione economica e dell'impiego delle risorse finanziarie, il recupero della piena disponibilità di trasferire mezzi da una parte all'altra del territorio, secondo le esigenze economiche e le valutazioni politiche.

P R E S I D E N T E . Ringrazio a nome di tutta la Commissione il Ministro per questa esposizione che veramente appare stimolante ed interessante per l'arricchimento di tutti i nostri lavori.

Darei, quindi, subito la parola per l'avvio delle nostre consuete domande. Dato che sia-

mo di fronte ad un interlocutore unico, a differenza delle precedenti sedute, dove avevamo molti interlocutori, questa seconda parte della riunione potrebbe forse essere meno schematica, nel senso che si può anche cercare di intessere un certo dialogo con il Ministro.

Il primo che ha chiesto di parlare è il senatore Mancino. Ne ha facoltà.

M A N C I N O . Signor Presidente, ho chiesto di parlare proprio perchè condivido l'ultima considerazione che lei ha fatto. Più che a porre delle domande, il mio intervento, sia pur breve, sarà rivolto essenzialmente ad avanzare rilievi, riflessioni, critiche, tenendo conto dell'ormai lunga consuetudine nei rapporti fra Stato e regioni e fra regioni e enti locali. Peraltro, tutta l'indagine è rivolta a valutare complessivamente quest'esperienza decennale e a guardare con maggiore attenzione ai vizi di questo meccanismo complessivo del rapporto tra l'amministrazione centrale, le regioni e gli enti locali. Mi scuso se non sono stato presente sin dall'inizio all'esposizione estremamente interessante del ministro Andreatta. Chiedo, quindi, scusa al Ministro se alcune delle mie considerazioni hanno già trovato riscontro nella premessa della sua relazione. Chiedo scusa anche perchè tra poco dovrò andare via. Purtroppo ho un'altra riunione al Senato che non mi consente — essendo io il relatore — di essere qui presente fino alla fine.

Vorrei svolgere alcune considerazioni sulla programmazione e sulla gestione — che è poi il punto che ci interessa — della politica della spesa.

Indubbiamente, abbiamo fatto un salto di qualità dal 1977 in poi, realizzando, anche dal punto di vista normativo, una collocazione diversa, non più confusa, dei livelli istituzionali. Infatti, abbiamo detto che cosa deve fare lo Stato e che cosa devono fare le Regioni, con l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Ci si è fatti carico, dal punto di vista politico-culturale, delle difficoltà incontrate dalla pianificazione economica con il tentativo operato dal ministro dell'epoca, Pieraccini, fino all'ultimo — che è rimasto ultimo

anche come tentativo, nonostante l'annuncio del Piano Pandolfi — del ministro Giolitti. L'aver compreso che ottime elaborazioni scientifiche non trovavano traduzione sul terreno politico, ha significato, dal 1977 in poi, una inversione di tendenza, meglio una speranza di inversione di tendenza, che, a dire il vero, non vedo sempre univoca, nonostante i notevoli passi in avanti che la programmazione sta facendo anche sul piano del diritto positivo.

Peraltro, l'intervento del legislatore nazionale in una serie di leggi di settore merita una riflessione che va, però, fatta anche come riferimento a livello di Regione e di enti locali. Saremmo in un'ottica non credo corretta, se, dopo aver preso atto di un trasferimento cospicuo di funzioni, di attribuzioni e quindi di spesa in altra direzione, rimanessimo con gli *standards* di una valutazione statistica, che è precedente a tali fenomeni, cioè al trasferimento delle funzioni alle Regioni a far data dal 1° aprile 1972 ed al completamento di esse dal luglio 1977.

Siamo adesso in una fase di transizione: allo Stato compete la determinazione dei soli obiettivi della programmazione, non più la determinazione di tutte le azioni programmatiche che si leggevano nel piano Giolitti, senza distinguere fra competenze statali e competenze regionali. Altri livelli istituzionali hanno il compito di dare un contenuto a questi obiettivi: essi sono, da una parte, la Regione e, dall'altra, gli enti locali, compreso l'ente intermedio secondo le previsioni contenute nella nuova ipotesi di legge sulle autonomie (ipotesi in fase di avanzata proposta). Soggetti della programmazione e non titolari della materia di programmazione, sono, dunque, lo Stato, le Regioni e gli enti locali. A mio avviso, la programmazione fa un salto di qualità, perchè la materia, quale essa era concepita, diventa metodo di governo, riferimento per tutti, per lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Tutte le strutture pubbliche hanno il dovere di adeguarsi a questo ribaltamento che è ormai codificato nel nostro ordinamento.

Il problema che si pone oggi è quello di come realizzare il concorso delle Regioni rispetto allo Stato, che deve determinare gli

obiettivi e come realizzare il concorso degli enti locali rispetto alle Regioni, che devono determinare i contenuti delle singole azioni programmatiche, i programmi regionali di sviluppo.

Il problema diventa delicato nella fase di passaggio, perchè il nostro non è un Paese con una solida tradizione di amministrazione, come può essere, invece, la Francia, dove, senza rivoluzioni e senza mandare le Sinistre al governo, si riesce, tuttavia, a programmare in maniera abbastanza agevole e non si suscitano le polemiche che ogni ipotesi programmatica accende al nostro interno.

Ci sono delle fasi di passaggio che, inevitabilmente, fanno scontare anche in termini di residui ogni trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali: è un problema, questo, di difficile soluzione; dalla comprensione della sua complessità è possibile una articolata e non sempre convergente valutazione dell'attività delle Regioni o degli enti locali (certamente, non tutte le regioni marciano con il ritmo della efficienza; ce ne sono alcune, che non consentono di far sperare in meglio nè di vedere, in tempi brevi, un grado di efficienza pari a quello che altre Regioni, anche per una diversa tradizione storica, hanno raggiunto); inevitabilmente, ripeto, questa fase di passaggio fa pagare, con i residui, le conseguenze del trasferimento delle competenze ai diversi livelli istituzionali.

Le leggi di settore: vorrei dire al ministro Andreatta — che qui ricopre una molteplice veste — del tecnico, del politico e dello studioso di una materia sottoposta ad esame critico — che bisogna fare ogni sforzo per evitare che la programmazione resti un nulla, come a me pare giustamente, ha detto il ministro Giannini nella precedente riunione.

Credo occorra molta fantasia, anche dal punto di vista culturale, se reputiamo che attraverso le sole leggi di settore realizziamo la programmazione economica, atteso che la parola non può presumere di realizzare il tutto, se non si muove in direzione di un tutto ancora ignoto. Prendiamo ad

esempio il piano decennale della casa e tutte le sue implicazioni, il piano agricolo-alimentare e il cosiddetto quadrifoglio. Come ha giustamente rilevato il ministro Andreatta, il concorso delle Regioni, è stato notevole sul piano della definizione; sul piano operativo si è avuto un rallentamento, che è dovuto non tanto alle difficoltà delle regioni di gestire la spesa, quanto piuttosto alla generalizzazione dell'intervento che, previsto da una legge generale, non si è fatto carico della specificità del singolo territorio e risente dell'appesantimento delle procedure previste; non escludo che le regioni si siano trovate impreparate dal punto di vista progettuale. È un po' il vizio della programmazione all'italiana, che tutti approvano quando si limita a enunciazioni di principio, che pochi realizzano per carenza di strumenti operativi: conosco in una regione del Mezzogiorno, le difficoltà che si incontrano nel settore dei progetti speciali.

Il progetto speciale, che è stato per la prima volta definito nella legge per il finanziamento dell'intervento straordinario del 1971, nel 1980 marcia ancora a rilento, perchè, a mio avviso, manca nel nostro Paese un'esperienza in tale direzione, anche perchè tutte le esperienze della nostra burocrazia sono settoriali. La stessa Cassa per il Mezzogiorno, quando anche dovesse diventare un'agenzia a servizio delle Regioni meridionali, manca di quella esperienza plurisettoriale, che consenta di mettere insieme l'animatore sociale, il psicologo, il sociologo, l'economista, l'ingegnere, l'architetto, i pianificatori territoriali e quelli economici: se non ci facciamo carico di questo problema, sarà difficile poter introdurre sul piano attuativo un'azione programmatica che sia coerente con gli obiettivi che vengono determinati a livello nazionale.

Mi augurerei che questa mia riflessione non corrispondesse alle valutazioni che altri colleghi — e soprattutto il ministro Andreatta — hanno fatto per quanto riguarda le leggi di settore, che pure sono state realizzate a livello di legislazione nazionale.

Per quel che concerne l'esperienza del Mezzogiorno, posso dire tranquillamente che, fino a quando non ci sarà una ristrutturazio-

ne degli strumenti operativi della Cassa del Mezzogiorno, sarà difficile ottenere dalle Regioni quei progetti speciali che neppure la Cassa del Mezzogiorno medesima, con la sua esperienza quasi trentennale, riesce a realizzare nel settore specifico intersettoriale o interregionale.

AmMESSO che vogliamo avere come punto di riferimento la singola Regione nella sua autonomia e responsabilità politica, il progetto speciale stenta a venire fuori come elaborazione: ci troviamo di fronte a paraprogetti speciali che non sono affatto intersettoriali, nè organici, ma assai spesso la incollatura di singoli progetti che una volta venivano — magari più rapidamente — elaborati ed approvati da parte della pubblica Amministrazione. Facciamo attenzione, perchè, se la programmazione fallirà ancora una volta, nonostante i notevoli tentativi del legislatore nazionale, a mio avviso, il fallimento deriverà anche — non dico essenzialmente — dal mancato adeguamento delle strutture, della mentalità e della cultura in direzione di un modo di essere della pubblica Amministrazione diverso da quello tradizionale. Dovremmo farci carico di questa tripartizione (obiettivi dello Stato, contenuti del programma regionale di sviluppo, azioni programmatiche): lo Stato non può realizzare la programmazione, neppure la Regione può gestire le fasi della programmazione, in quanto siamo tutti d'accordo che la regione non deve esercitare funzioni amministrative. Vi è bisogno, allora, di un livello che elabori e definisca la singola azione programmatica, la realizzi in coerenza con il programma regionale di sviluppo. Manca, a mio avviso, anche quel necessario rapporto organico che consenta a tutti di conoscere preventivamente le direzioni di marcia della politica di sviluppo del Paese; molte volte facciamo una politica di illuminata conservazione dell'esistente, senza smuovere le cause, come mi pare di poter cogliere da un'osservazione del ministro Andreatta.

Capisco il CER 1971 e la politica della casa; comprendo anche dal punto di vista della drammaticità sociale e politica la carenza delle abitazioni soprattutto nelle aree metropolitane: se da una parte gestiamo

l'esistente, dall'altra sarà difficile realizzare gradualmente il decongestionamento delle città: perchè Milano non resti intasata, perchè Roma o Napoli o Torino o Genova non siano egualmente sovraffollate, occorre muoversi anche in direzione di una politica alternativa, creando case laddove è possibile vivere a misura d'uomo, come si dice.

Se da un lato bisogna gestire l'esistente (nessuno potrà chiudere gli occhi di fronte al drammatico problema della casa), dall'altro è necessario guardare agli obiettivi del decongestionamento e quindi al ribaltamento della tendenza al congestionamento abitativo e produttivo. Solo così possiamo dire che un'area di degrado nel nostro Paese può essere interessata alle azioni programmatiche e quindi alla realizzazione degli obiettivi della programmazione; diversamente, il Mezzogiorno finirà per essere sempre assistenziale o continuamente e progressivamente emarginato rispetto ad una politica che non tenga conto della doppia fase, quella della gestione dell'esistente, ma anche della preparazione delle condizioni affinché si superino le cause che hanno dato vita all'esistente. Un'altra delle ragioni della crisi nel rapporto Stato-Regioni-Enti locali in tema di programmazione è, a mio avviso, l'assenza di una inversione di tendenza nel modo di dover essere dello Stato rispetto al capovolgimento dei vari livelli istituzionali. Capisco lo sforzo del ministro Reviglio per istituire gli ispettori di finanza e capisco anche le difficoltà del Parlamento a seguire questa strategia, che peraltro tocca il provvisorio (non è una disciplina « a regime », ma valutazioni strettamente legate al crescente numero degli evasori fiscali); comprendo anche l'esigenza dell'ispettore del programma, sottolineata dal ministro Andreatta. Io starei più attento, perchè l'ispettore del programma è collocabile in un'ottica di un rapporto istituzionale statico, cioè è collocabile all'interno dello Stato così come è oggi, con tutti i punti nodali di crisi che attraversa lo Stato. Con l'attuazione delle Regioni, ma soprattutto col decreto presidenziale n. 616, si è smosso qualcosa, c'è un capovolgimento della tendenza tradizionale del modo d'essere dello Stato, di cui il Go-

verno e il Parlamento devono farsi carico. È così che nasce con maggiore forza il problema, peraltro trentennale, della riforma della Presidenza del Consiglio, che non è soltanto un'attribuzione di funzioni di coordinamento in chiave meramente formale da parte del capo dell'Esecutivo, ma semmai è l'esigenza di prendere atto del superamento del dicasterialismo, così come ce lo siamo portati avanti dall'Unità d'Italia sino ad oggi: il Ministero dell'agricoltura avulso rispetto al Ministero del bilancio, quello dei lavori pubblici avulso da quello dei trasporti, con competenze abbastanza personalizzate, anche a livello del titolare del singolo dicastero. Cresce di valore politico il Commissariato di governo, che, se attentamente disciplinato, può operare anche con i compiti dell'ispettore del programma. Lo Stato, come livello dell'amministrazione centrale, non può lasciarsi sfuggire l'occasione di avere un punto di riferimento non soltanto per le attività decentrate proprie del governo centrale, ma anche per quanto avviene in tema di politica della spesa. Regolamentare il Commissariato di Governo attribuendo funzioni e competenze, a mio avviso viene incontro a queste esigenze, soprattutto se la programmazione prende contenuto, diventa davvero corposa e non rimane elaborazione di laboratori da parte di pochi addetti ai lavori, magari anche bravissimi. Se c'è questo ribaltamento delle funzioni d'indirizzo e di coordinamento (sono quelle che si avvertono carenti a livello centrale), c'è bisogno che il livello istituzionale, che deve esercitare funzioni di indirizzo e di coordinamento, le eserciti effettivamente e non eserciti, invece, una gestione attiva, col risultato peraltro di creare elementi di confusione nei rapporti corretti fra Stato, Regioni ed enti locali. Anche il Parlamento, con le leggi di principio, si spoglierebbe della tentazione di volere essere tutto, e coinvolgerebbe più seriamente nella responsabilità del governo della spesa gli altri livelli istituzionali autonomi (autonomi dal punto di vista della Carta costituzionale).

Ho detto queste cose ad alta voce, soprattutto per me, in una fase in cui le forze politiche si avvicinano alla riforma del gover-

no delle autonomie, che è un problema forse scarsamente valutato, ma che rimane di grandissimo rilievo dal punto di vista della realizzazione della Carta costituzionale, di questo Stato voluto dalla Costituzione.

E vengo agli investimenti. Giustamente il Ministro parla di programmi poliennali di investimento e fa bene a sottolineare, con tutte le riserve che le statistiche si portano dietro, i residui, le inattività, le inadempienze, che molte volte derivano anche da uno scarso controllo esercitato in sede centrale. Io sono di una zona in cui stiamo ancora discutendo degli investimenti che il Ministro e vicepresidente del Consiglio dell'epoca, onorevole La Malfa, aveva programmato con i decreti di emergenza (1974-1975); ci sono case da costruire che non si costruiscono ma non per colpa della Regione, ma di imprese private: chi realizza il coordinamento tra programmazione, affidamento della gestione e realizzazione del programma?

Possiamo impostare programmi poliennali, senza valutare la capacità di risposta delle regioni o degli enti locali? Il problema diventa estremamente serio, perchè le conseguenze di inadempienza da parte dei vari livelli istituzionali sono pagate direttamente dalla popolazione, che non ha alcuna responsabilità se alcuni centri della spesa non funzionano. Non sarebbe possibile realizzare un rapporto anche diverso con la programmazione poliennale degli investimenti, mediante alcuni correttivi di controllo a danno della fase di realizzazione, in modo da premiare chi spende e sa spendere di più? Dovremmo inventare un meccanismo capace di privilegiare chi ci sa fare meglio, anche se col correttivo che, complessivamente, al termine del programma poliennale, tutti abbiano quanto assegnato, senza appesantire la fase della realizzazione di inutili residui. Può darsi che ciò costituisca un aiuto anche nei confronti di quelle amministrazioni regionali che non hanno adeguato, dal punto di vista legislativo, alcuni strumenti. Il Tesoro può essere di grande aiuto nella gestione politica dei fondi da ripartire.

Mi auguro, signor Presidente, che questa indagine, che è stata puntigliosamente portata avanti dalla Presidenza (una indagine

molto importante, perchè ci troviamo in una fase di transizione per realizzare la programmazione all'interno del nostro Paese) stimoli un dibattito generale tra le forze politiche qui presenti: mi auguro, perciò, che le conclusioni cui si potrà pervenire, rappresentino un notevole contributo, che le forze politiche stesse intendono dare al Parlamento e al Paese per verificare i punti di crisi nel rapporto Stato-Regioni-Enti locali quanto a programmazione e per costruire le vie più corrette per il superamento degli stessi.

P R E S I D E N T E . I nostri lavori, con la relazione del ministro Andreatta e l'intervento del senatore Mancino, dalla fase delle domande sono decisamente entrati in quella conclusiva. Tengo a sottolineare questo aspetto anche per giustificare il fatto che la Presidenza non ha richiamato alla osservanza dei tempi.

S T E F A N I . Anch'io ritengo che l'interlocutore che abbiamo oggi ci pone nella condizione non tanto di fare delle domande ma di avviare, anche sulla base delle sue risposte, un confronto. A mio avviso, infatti, le risposte del Ministro sono per certi aspetti indubbiamente interessanti e stimolanti; ma, ai fini dell'obiettivo che vogliamo perseguire — cioè vedere che cosa possiamo proporre per dare attuazione al famoso articolo 11, dalla quale discende l'avvio reale di un processo di programmazione per il paese — ho l'impressione che le risposte del Ministro alle nostre domande siano per alcuni punti per lo meno unilaterali o incomplete. Ecco perchè sento la necessità, più che di porre domande, di avviare insieme una riflessione.

Giustamente il ministro Andreatta metteva in evidenza che l'articolo 11 pone, come momento di avvio del processo programmatico complessivo del paese, l'avvio del processo a livello regionale. E, in base a quanto abbiamo appreso negli incontri precedenti e a quello che ognuno di noi ha vissuto nella sua esperienza, si avverte che la programmazione regionale soffre di tre momenti. Il primo è quello di essere senza testa:

cioè manca questo discorso complessivo. Il secondo è di avere le gambe corte perchè, caro Ministro, esiste una situazione stranissima. È vero che le Regioni hanno accumulato i residui in proporzione molto diversa l'una dall'altra; però è anche vero che quelle Regioni che hanno posto mano a programmi regionali di sviluppo, non hanno i mezzi da destinarvi. E questo perchè all'interno dei bilanci pluriennali fatti dalle Regioni, le risorse per l'attuazione di programmi sono una percentuale irrilevante nell'insieme delle somme disponibili. Una gran parte di queste somme, infatti, hanno già una loro destinazione vincolata.

La programmazione regionale, infine — ed è questo il terzo momento — soffre di una mancanza di memoria, cioè di conoscenza, d'informazione, d'informatica, chiamiamola come si vuole; perchè è chiaro che senza questi elementi complessivi di valutazione, non soltanto regionale ma anche nazionale, non si dà corpo ad un processo programmatico.

Ecco perchè mi sono permesso di dire che sento le risposte del Ministro per molti versi interessanti ma per molti aspetti unilaterali e incomplete; perchè l'ottica delle risposte mi è parsa più rivolta verso le difficoltà, le inadempienze, i difetti, che certamente esistono, delle Regioni. Sono del parere, però, che con il Ministro del bilancio e della programmazione il confronto che vogliamo fare è vedere che cosa bisogna cambiare rispetto a quanto è avvenuto fino ad oggi, chè, altrimenti, non decolla nè la programmazione nazionale nè quella regionale.

Ministro, personalmente sono andato per otto anni alle riunioni della Commissione interregionale; ho conosciuto i vari Ministri e Sottosegretari e debbo dire che con amarezza ho sentito ripetere qui, oggi, una cosa ricorrente in quelle riunioni di fronte alle critiche rivolte dalle Regioni al modo in cui si avviava la loro partecipazione al bilancio: prima i bilanci e poi la programmazione; cominceremo con l'anno prossimo! Poi è venuto avanti il processo programmatico, la nuova legge di contabilità: e il Governo ha presentato per la prima volta un piano, affermando che la programmazione doveva di-

ventare metodo di governo; ma non si è riusciti a creare il confronto con le Regioni.

È qui che occorre una riflessione critica all'interno del Governo e del Parlamento circa le ragioni per le quali non è avvenuto questo confronto; ma, anche per questo aspetto la risposta è stata la solita: cominceremo l'anno prossimo.

Ed allora: cos'è che bisogna cambiare?

Ecco perchè anch'io concordo sulla necessità di rafforzare la sede del confronto presso il Ministero del bilancio e della programmazione e di dare una veste più programmatica alla Commissione interregionale. A dire il vero non ho capito cosa sono questi ispettori della programmazione; per fare la programmazione non ritengo occorranza degli ispettori che vadano in giro per le Regioni a vedere i loro programmi! E voglio fare, anzi, un inciso sull'argomento. Il Governo dovrebbe riflettere su un particolare: dal 1972 in poi tra i bilanci, i programmi del Governo e quelli delle Regioni, come minimo c'è una differenza temporale che va da un anno e mezzo a due anni. E se è vero che c'è questa differenza — se volete, possiamo approfondire il discorso: io ne sono convinto e posso dimostrarlo, perchè non a caso slittando sempre i programmi di Governo, di conseguenza slittano doppiamente quelli delle Regioni che devono far discendere da quelli i loro interventi — le Regioni si sono formate quella che io definisco una dote iniziale, dal momento che il flusso dei finanziamenti è sempre stato normale. Dote iniziale per la quale, poi, si è trovato il marchingegno di farla confluire all'interno della Tesoreria unica, in modo che non costituisse, per alcuni fattori, un elemento che poteva servire come aumento del processo inflattivo o, addirittura, in senso inverso.

Perciò, le ragioni sono molteplici; e non credo nemmeno che il discorso delle occasioni perdute possa essere rivolto soltanto alle Regioni. Ricordo che abbiamo riconosciuto — e lo stesso ministro Giannini lo ha riconosciuto — l'esistenza di un problema complessivo di procedure derivanti da leggi-quadro che devono essere riviste complessivamente, in quanto non è stato possi-

bile dimezzare i tempi. E non dimentichiamo che alcune Regioni non solo per furbizie — quale, ad esempio, il trasferimento dei fondi dalle Tesorerie regionali a quelle dei Comuni — hanno potuto abbreviare questi tempi; ma perchè, dove c'era la possibilità di operare, hanno dimostrato che i tempi sono più brevi di quelli del Governo.

Conseguentemente, d'accordo sull'aver un dato complessivo; ma per lo meno approfondiamo, all'interno di esso, il perchè un gruppo consistente di Regioni è riuscito ad avviare certi programmi in tempi inferiori rispetto a quelli della spesa dei vari Ministeri.

Ma a questo punto scattano una serie di interrogativi su un problema che già investe un rapporto programmatico: come avviene il flusso delle risorse dallo Stato alle Regioni? Come è avvenuto fino ad oggi? Qual è stato il terreno del confronto?

Il terreno del confronto è stato teso a coprire con questo flusso la parte della spesa storica che in precedenza lo Stato, attraverso i vari Ministeri, sosteneva nel territorio regionale. Ed in merito c'è stata una lunga contestazione protrattasi per anni, e ciascuno ha cercato di assicurarsi il più possibile. Mi chiedo però se può essere questo il terreno, ancora oggi, di un confronto dei flussi finanziari tra Stato e Regioni nel momento in cui occorre far decollare la programmazione, e quindi l'articolo 11. Ecco un punto di riflessione. Credo cioè che sia forse giunto il momento in cui deve essere dato maggiore spazio all'utilizzo delle risorse sulla base dei programmi, e ciò non solo attivando quell'articolo 12 che prevede in modo particolare, per il meridione, il finanziamento dei determinati programmi, ma anche ai fini di un processo programmatico complessivo. Da tempo si riflette su questo, ma io ho avuto l'impressione che, là dove si è tentato di attivare un simile discorso, ciò è stato fatto dopo la 382 e la 616, per ripristinare un ruolo che certi Ministeri avevano cessato di avere. E allora vediamo, ad esempio, che per l'agricoltura da una parte, per i lavori pubblici dall'altra, e anche in altri Ministeri dove si sono approntati proget-

ti speciali complessivi — mi riferisco al momento in cui si è parlato del progetto dell'Appennino, di quello del Po, di un certo progetto di viabilità — viene esautorata di fatto quella funzione programmatoria che alle Regioni spetta. In questo modo si creano difficoltà nel far avanzare il discorso complessivo di una prorammazione nazionale da una parte, dall'altra nell'ottenere il concorso delle Regioni, con i loro programmi, alla soluzione di questi problemi, in quanto i Ministeri interessati non hanno più la forza di una volta, e le Regioni non hanno la capacità di decollare con i loro programmi utilizzando i mezzi che hanno a disposizione per l'avvio della programmazione regionale.

Prendiamo in esame le Regioni più avanzate, quelle che hanno tentato di mettere insieme, anche su un piano interregionale, alcuni grossi progetti, come quelli che riguardano il disinquinamento delle coste, il riforamento idrico, l'Appennino, il dissesto idrogeologico, una serie di progetti che hanno dietro di loro elaborazioni e studi sviluppati attraverso diversi anni. Infatti, di programmi, progetti, studi ne sono stati fatti tanti, ma poi si arriva ad un momento in cui non c'è la forza di proseguire il cammino intrapreso nè da parte dei Ministeri, che non hanno più le vecchie funzioni, nè delle Regioni, che non sanno quali mezzi possono destinare a questi progetti. Mi chiedo allora se forse non si ponga il problema di rivedere attentamente il flusso della finanza ai fini programmatori, e di vagliare la sede dell'utilizzo di questo flusso senza abolire una funzione che è propria delle Regioni, ma cercando di fare un lavoro di coordinamento. Ancora oggi, però, accade che i Ministri continuano ad agire al di fuori della sede programmatoria, che dovrebbe essere il Ministero del bilancio e della programmazione. Invito il Ministro Andreatta ad informarsi circa il modo in cui è stato redatto il piano poliennale, sulla fatica che il Ministro di allora ha sostenuto per mettere insieme il materiale raccolto dai vari Ministri e dalle diverse Regioni, e poi il confronto non c'è stato nè con gli uni nè con le altre.

In questa maniera non si può perciò impostare un discorso teso a mettere ordine in questo problema se non attraverso la riforma della Presidenza del consiglio dei ministri. Non si può infatti continuare a pensare che la programmazione possa decollare, dopo la 616, con le stesse procedure e con lo stesso comportamento precedente, regolando i flussi finanziari nel modo come oggi son regolati, cioè soltanto sulla base di un riparto di territorio e di popolazione, e non di verifica dei programmi.

A tutto questo si aggiunge poi l'altro aspetto che riguarda l'assetto territoriale del confronto programmatorio. Le Regioni si trovano, infatti, in una grossa difficoltà, perchè gli strumenti che hanno preparato non si capisce bene se sono comprensori di programmazione o comprensori per servizi, e rendono molto più complicato tutto il discorso di un riordino istituzionale. Ecco perchè mi sembra che da parte del Ministero del bilancio e della programmazione, che ha sofferto tutti questi problemi e che se li ritrova oggi davanti, debba venire un apporto più deciso ai fini di porre con ordine di priorità quelle misure che si rendono necessarie a livello nazionale e a livello di un rapporto con le Regioni per dare attuazione a quanto è contenuto nell'articolo 11. Sono perciò giunto alla conclusione che non dobbiamo farci illusioni, perchè con lo stato di attuazione del decentramento verificatosi con l'emanazione della 616, con tutto quello che sta avvenendo, non si può pensare di creare delle strutture al di sopra delle Regioni, o al di fuori di esse, per avviare un processo programmatorio nel paese. Ecco perchè vorrei capire meglio il discorso degli ispettori.

Abbiamo avuto gli echi di altre forme di intervento per l'attuazione di programmi prendendo in esame complessi pubblici che intervengono direttamente: sono discorsi che abbiamo già fatto tante altre volte. Mi sembra però che, se noi ci mettiamo su quella strada, commettiamo un altro errore, quello cioè di creare uno stato di incertezza e di sfiducia, una sfiducia che è già largamente diffusa nei confronti delle Regioni, che non riescono ad essere, spesso per colpa loro, ma non solo per colpa loro, quello che do-

vrebbero essere. Occorre infatti che noi comprendiamo che la 616 ha avviato un processo di riforma, ma non lo ha concluso, e che senza un tale processo complessivo, il cui perno diventa il Ministro del bilancio e della programmazione, non si riesce a dare quella testa, quelle gambe e quella memoria che la programmazione regionale ha bisogno di avere per riuscire a realizzare i suoi programmi. Ecco perchè, signor Presidente, il discorso col Ministro Andreatta è molto importante ai fini di quello che noi vogliamo ottenere, e sarebbe forse utile pensare a non chiudere in modo affrettato questa fase di riflessione, perchè il punto più importante della nostra indagine è il confronto con il Ministero preposto all'attuazione della programmazione nel nostro paese.

Credo perciò che sia interesse di tutti giungere su alcuni punti, possibilmente in questa nostra indagine, a dare delle indicazioni che possano veramente avere una loro attuazione pratica ai fini della soluzione di quei problemi che riteniamo indispensabile risolvere. Vale quindi forse la pena di approfondire ulteriormente insieme questo discorso come momento preclusivo dei nostri lavori.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che il Ministro, riservandosi sempre un intervento conclusivo alla fine della discussione, desideri replicare immediatamente ai senatori intervenuti.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Vorrei riprendere le osservazioni fatte dai senatori Mancino e Stefani circa ciò che io considero essenziale all'attività di programmazione.

Il senatore Mancino ha parlato di azione di indirizzo e di coordinamento. Ora io credo che, senza un'azione di controllo, sia impossibile un'attività di programmazione. Vorrei però chiarire che cosa intendo con il termine « controllo ». Nelle strutture complesse dei grandi organismi economici i servizi di programmazione sono quasi sempre congiunti con la funzione di controllo del programma: si parla cioè di « programmazione e controllo ». Ora io ritengo che molte

delle delusioni che abbiamo provato — ho visto dall'inizio degli anni '60 l'attività del Ministero del bilancio — derivino dalla impressione di preparare dei messaggi gettati in mare in una bottiglia verde che si realizzeranno in un tempo futuro e con una incertezza dei loro effetti. Quindi, quando io parlo di controllo, non intendo il controllo di legittimità della Corte dei conti, ma intendo quell'attività di sollecitazione di intervento per dipanare nodi di conflitti di competenza, per organizzare conferenze di servizi, come si dice nella pratica comunale, tra autorità che decidono sullo stesso procedimento e che sono funzionali alla sollecitata realizzazione dei programmi. Penso al caso dei progetti speciali, come per esempio quello del disinquinamento del golfo di Napoli, che è buono dal punto di vista progettuale, ma che sta procedendo estremamente a rilento, con una serie di conflitti istituzionali tra vari organi di Governo che ne hanno ritardato la esecuzione.

Ora, la formazione di un nucleo di ispettori del programma ha solo questo significato. Essi non hanno alcun potere giuridico se non quello che gli viene dal Ministro del bilancio, e sono uno strumento di verifica per talune decisioni. Ed accenno, come ho fatto prima, al discorso del flusso di spesa di investimenti durante un anno. Nelle relazioni previsionali e programmatiche si ripete, di anno in anno, un divario tra le intenzioni degli investimenti pubblici e la realtà di questi investimenti. La posta meno azzeccata nelle previsioni riguarda quasi sempre gli investimenti sotto il controllo dell'operatore pubblico e non magari i consumi privati o le esportazioni.

Credo che queste cose non si risolvono con modifiche di ingegneria giuridica procedurale, anche se certamente la competenza del Parlamento e la competenza dei dicasteri può suggerire talune modifiche alle procedure. Ma credo che occorra inserire in una realtà amministrativa, che tende a determinare comportamenti in cui « il tempo è di Dio », « il tempo non è tassato », « è meglio aspettare », uno stimolo a controllare la realizzazione dei programmi. Credo che non si possa dare programmazione ad una moder-

na politica che ha bisogno di pluralità di strumenti — e quello degli investimenti pubblici è certamente uno di questi strumenti — se poi i molteplici enti, i diversi livelli agiscono senza tenere conto che gli investimenti sono importanti anche per il tempo in cui si verificano.

Ora, la responsabilità del coordinamento della politica economica non significa semplicemente lanciare messaggi, stabilire coordinamenti o azioni di indirizzo, ma sollecitare che queste azioni avvengano. E questa sollecitazione ha bisogno di una rete informativa che si sta realizzando. Ma non sono sufficienti semplicemente i meccanismi di informatica, è necessaria anche la presenza attiva di chi rappresenta l'interesse alla realizzazione di queste opere. Si tratta di un canale a due vie che può essere utilizzato dalle regioni nei confronti dell'amministrazione. Una delle prime azioni che ho svolto è stata relativa alle opere portuali di Napoli e di Bari ed ho trovato tutta una serie di tradizionali differenze, di difficoltà delle amministrazioni locali che sollecitavano che queste opere venissero fatte. E mi sono accorto che molte di queste sollecitazioni non arrivavano nei centri giusti, che dovevano dare l'impulso a modificare un programma o a controllarne l'esecuzione. Lo Stato, in tutti i settori pubblici, agisce senza un sistema che permetta di controllare la corretta temporalizzazione dell'attuazione degli interventi.

Per quanto riguarda il futuro, credo che il collegamento tra bilancio e programma sia estremamente importante per trasformare la stessa finanza pubblica. Noi, in questi anni, abbiamo progressivamente dissanguato l'azione della finanza pubblica in quanto creatrice di strutture; abbiamo trasformato la finanza pubblica in un grande meccanismo di trasferimento di reddito tra diversi gruppi non sempre con funzione perequativa. Si pensi al trasferimento per tutta una serie di interventi nel campo della sicurezza sociale, non sempre volti a garantire una più equa distribuzione complessiva; e, contemporaneamente, questa pressione di categorie e di forze sociali sul bilancio pubblico ha indebolito la funzione di equipaggiamento del

paese che dovrebbe svolgere il bilancio statale. Ora, credo che ci sia qui una utile funzione di potere contrapposto, rappresentato dal mondo delle autonomie rispetto al Parlamento che è più sensibile alla pressione delle forze sociali. Credo che le regioni, come riassunto del mondo delle autonomie, abbiano un interesse istituzionale che si equipaggi il loro territorio, che si sviluppino le città, che si sviluppi l'agricoltura, che si dia un sistema corretto di trasporto, che si intervenga sulle aree industriali. Ecco perchè mi sembra molto importante la loro funzione, che vorrei vedere non semplicemente limitata alla funzione dei trasferimenti, che sono un compito dell'amministrazione locale quando discute il bilancio.

Io mi sono trovato a cominciare il mio lavoro al Governo il 10 agosto ed il documento era stato inviato il 31 luglio alle regioni. Fin da adesso vorrei cominciare una valutazione del bilancio dello Stato al di là dei problemi della redistribuzione di fondi fra Stato e regioni, che superi cioè l'aspetto dei grandi flussi redistributivi ai quali mi sembra che, in particolare, il Parlamento sia più sensibile per portare l'attuazione delle regioni sui problemi di una moderna dotazione di infrastrutture e di una moderna politica di interventi nel territorio. Ciò deve essere assicurato nella discussione del bilancio annuale e soprattutto in quel bilancio meno vincolato che è il bilancio pluriennale affinché la razionalizzazione del bilancio passi attraverso un dibattito con le regioni le quali dovranno dedicare un particolare interesse all'equipaggiamento del paese. E mi pare che di questo ci sia bisogno nel prossimo decennio.

A questo punto, vorrei dire che in preparazione dei documenti programmatici, nelle prossime settimane, ho una serie di appuntamenti con le regioni su alcuni temi di politica dell'energia, dei trasporti, dell'armatura urbana, del complesso delle azioni per la manutenzione del paese, del sistema delle telecomunicazioni; argomenti tutti che in qualche modo toccano il territorio e che, almeno tre dei cinque, comportano l'utilizzo di finanza pubblica nazionale sia da parte dell'amministrazione statale sia da parte di

grandi agenzie pubbliche. Si tratta, appunto, di costituire l'armatura di questo sviluppo territoriale ed immagino che su questo le esigenze delle regioni possano esprimersi. Certo, c'è una notevole mancanza di progettazione concreta. Il presidente della Banca Europea degli Investimenti mi ha informato che la sua banca non trova nel Mezzogiorno, progetti che possano essere bancabili, cioè finanziabili da una banca, anche da una banca di sviluppo come la BEI. Vi è la tendenza — ecco appunto la necessità di una saldatura tra programmazione, bilancio e controllo — ad una programmazione che non si esprime poi in progettazione concreta e quindi nella possibilità di utilizzare il complesso di risorse che l'Europa, sotto forma del fondo regionale di intervento della BEI, mette a disposizione delle regioni.

Qualcosa è possibile fare per sollecitare questa programmazione concreta utilizzando un vecchio strumento che ho cercato di far rivivere, e cioè quello dei progetti-pilota. I problemi di finanza, d'altra parte, sono sempre problemi che possono trovare soluzione. È molto più difficile trovare buoni progetti e spesso, quando si tratta di finanza internazionale, si perdono occasioni per la mancanza di una puntuale progettazione finanziaria.

Da ultimo, credo che l'utilizzo, accanto al fondo di sviluppo gestito sulla base di parametri *standard*, dello strumento dei fondi per speciali scopi previsto dall'articolo 119 — terzo comma — della Costituzione e dall'articolo 12 della legge finanziaria regionale, potrebbe, appunto, sollecitare quest'azione specifica di programmazione da parte delle Regioni. Penso che sia difficile immaginare di poter risolvere simultaneamente tutti i problemi attraverso l'incremento marginale della finanza di tutte le Regioni. Ritengo invece sia necessario avere una riserva di mezzi da mettere a disposizione per specifiche attività e progetti regionali che troveranno la loro compensazione nell'arco di cinque anni, ma che sui singoli bilanci tendano ad affrontare i problemi nodali dei programmi di sviluppo di una o due regioni. Credo che questa possa essere una maniera attraverso la quale il Governo centrale partecipi alla sollecitazione di un'azione pro-

grammatica non generica, ma di tipo strategico, che cerchi di individuare i problemi cruciali dello sviluppo regionale. Quindi, personalmente, ritengo importante utilizzare con maggiore frequenza questo strumento di finanziamento di particolari esigenze regionali. Io ho cominciato a mettere allo studio alcune azioni in questo senso.

B R U G G E R . Vorrei ringraziare il signor Ministro per averci presentato il rovescio della medaglia di quanto fino adesso abbiamo sentito da parte delle Regioni. Il confronto tra le due facce della medaglia potrebbe fornirci elementi per una proposta che ci siamo prefissi di fare. Sarei perciò assai contento di avere la relazione del signor Ministro al più presto possibile per poterla approfondire ed anche esaminare *in loco* con qualche rappresentante delle Regioni.

Della relazione mi ha fatto molta impressione la parte che riguarda la eliminazione dei residui passivi perchè questi ultimi danno un certo quadro della situazione amministrativa e patologica delle Regioni. Soprattutto mi hanno impressionato i residui passivi delle Regioni a statuto speciale sui quali vorrei fare qualche domanda che potrebbe forse chiarire la situazione. Le Regioni a statuto speciale, anzichè delegare e devolvere quasi tutte le mansioni loro attribuite agli enti di sviluppo, le amministrano in proprio. Ora, le Regioni a statuto speciale sono sottoposte tutte, ad eccezione della Val d'Aosta, al controllo di legittimità della Corte dei conti e l'esperienza ci dimostra che tale controllo preventivo è assai lungo, impiega parecchio tempo ed è richiesta molta burocrazia per gli atti che dovrebbero andare a questo esame. Non so se sia possibile regolamentare anche in questa sede, in modo un po' diverso, il controllo della Corte dei conti cercando di passare ai controlli successivi, anzichè quelli preventivi, i singoli atti amministrativi.

Quindi, uno degli elementi che credo di vedere — e chiedo al signor Ministro se ho ragione — è che le Regioni a statuto speciale operano con bilanci annuali e non ancora sulla base di piani pluriennali. Abbiamo sentito ancora dal signor Ministro che ci sono

dificoltà nella formazione, e non soltanto nella realizzazione, di determinati progetti, addirittura di sviluppo. Se parliamo della tutela dell'ambiente, della difesa del suolo, nonché di altre opere pubbliche per un considerevole onere finanziario, i relativi progetti vengono realizzati nel tempo di due, tre, quattro anni; se tale realizzazione ritarda, le relative spese si accumulano nei residui passivi. È questo un elemento che potrebbe motivare l'esistenza degli stessi senza poter dire che le Regioni a statuto speciale siano amministrare male.

Ho l'impressione che non si amministri bene e che qualcosa manchi; pertanto, qui, vorrei vedere a fondo. Soprattutto per le Regioni a statuto speciale vorrei conoscere le vere difficoltà di questa situazione che, per conto mio, non può andare avanti in istituti che dovrebbero avere una determinata esperienza nell'amministrazione poichè stanno amministrando già da decenni.

Vorrei fare ancora una osservazione. Se noi osserviamo la situazione nelle diverse Regioni, almeno in quelle che conosco io, dobbiamo constatare che soprattutto le opere pubbliche di competenza dello Stato sono gestite malissimo. Se pensiamo alla rete stradale dello Stato, si vedono addirittura le disuguaglianze tra quella di competenza delle province e la rete stradale di competenza dello Stato. Le opere idrauliche di competenza statale sono molto più scadenti di quelle di competenza delle Regioni. Ora, qualcosa dovrebbe pur essere fatto perchè lo Stato con le opere di sua competenza si abbi con quanto fanno effettivamente gli enti locali, le Regioni, le Province.

Infine, signor Ministro, vorrei fare una proposta formale, forse, più che sostanziale. Lei ha parlato di ispettori di controllo per l'attuazione dei programmi; chi ha buona coscienza non teme i controlli, ma la espressione forse lede il concetto di autonomia; chiamarli ispettori di coordinamento sarebbe meglio e potrebbe essere recepita in maniera migliore da un orecchio autonomista. Non è, però, soltanto una questione formale, ma anche sostanziale. Infatti, anzichè controllare eccessivamente, sarebbe opportuno qualche coordinamento, che non verrebbe a

ledere gli interessi autonomistici. Non ho altro da aggiungere; spero che il Ministro voglia, nella sua replica, fornire ulteriori spiegazioni sui residui passivi, la cui entità mi ha veramente spaventato.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Se il Presidente m'invita — qualora lo ritenga opportuno — sarò particolarmente lieto di partecipare alla discussione generale.

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

R I V A . Desidero ringraziare innanzitutto il ministro Andreatta per aver partecipato alla nostra indagine e soprattutto per il metodo seguito nel rappresentare la posizione sua, e del Governo, in ordine ai quesiti che la commissione ha formulato. Il che mi consente di fare subito una riflessione. Sul discorso generale mi richiamo a quanto ha già detto il senatore Stefani. A me sembra che dovremmo fare tutti quanti un maggiore sforzo perchè l'obiettivo fondamentale cui tendiamo con l'indagine conoscitiva non è tanto quello di individuare le « sedi » della responsabilità, quanto quello di individuare le « cause » che sono alla base di meccanismo che stenta a mettersi in movimento secondo le esigenze del Paese. Credo quindi che dovremmo avere il coraggio — onorevole Ministro — di riflessioni più critiche e più severe e anche il coraggio di rimettere in discussione alcuni dati che sono ormai acquisiti come certi, e sui quali si sono costruiti il ruolo delle regioni; il rapporto Regioni-organ centrali dello Stato ed anche altro durante nove anni. In altre parole non credo si possa dire che il bilancio è un'aspettativa. Che cosa non ha funzionato? L'impianto previsto dalla Costituzione? O è l'interpretazione e la traduzione in termini di legislazione corrente che si sono dati all'impianto previsto dalla Costituzione? Abbiamo avuto la fase, entusiasmante e trascinate, del decreto n. 616 che abbiamo detto essere il completamento dei trasferimenti, e che ci è sembrato definire, finalmente, la topografia delle funzioni (il senatore Mancino ha detto correttamente che definisce le funzio-

ni di ciascun livello istituzionale). Nello stesso momento, nel momento in cui l'assetto istituzionale tende ad essere chiaramente definito e viene avanti un primo coordinamento della finanza pubblica che rappresenta (a parte la disinvolta utilizzazione della legge finanziaria fatta quest'anno) un significativo e qualificante passo innanzi su una linea sostanzialmente giusta — in questo stesso momento cresce lo scarto fra esigenze di programmazione e ruolo delle regioni. È vero che manca ancora l'intero versante della finanza locale, ed è vero che non è ancora risolto il problema nell'area del bilancio pubblico allargato — di come la legislazione nazionale realizza il coordinamento della intera finanza pubblica sul versante istituzionale e su quello profondamente diverso — degli enti funzionali e strumentali. Voglio cioè dire che non mi sembra sia stato avvertito fino in fondo che il bilancio pubblico allargato comprende l'uno e l'altro dei versanti ed io ho la sensazione — e la legge finanziaria di quest'anno ne è la testimonianza — che ci sia una grossa confusione delle lingue, tanto che le regioni e i comuni vengono considerati un po' come l'Enel, o come enti previdenziali, come organismi cioè verso i quali — mi consenta il ministro Andreatta — invece di pensare ad una funzione nuova del commissario di Governo, si pensa ad un « ispettore della programmazione ».

A me sembra — onorevole Ministro — che il ruolo della legislazione finanziaria, che pure è significativo e interessante, abbia bisogno sotto questo profilo di essere profondamente rivisto e precisato. Il bilancio pubblico allargato è un fatto unitario, e su questo non ci sono dubbi. Esso però si estende — fatto « centrale » il bilancio dello Stato — su due versanti che hanno natura diversa e ai quali attendono momenti istituzionali che hanno caratteristiche diverse. Le regioni hanno pari dignità politica degli organi centrali dello Stato, i comuni sono autonomi, secondo costituzione: il coordinamento quindi di questa parte deve avvenire in modo diverso da come si realizza tale funzione, che può essere più penetrante e puntuale, sul versante dei corpi funzionali e strumen-

tali (previdenza, Enel, aziende autonome, eccetera).

In questo senso vorrei fare alcune domande specifiche. Non riteniamo — ad esempio — che sia seriamente da rimettere in discussione il termine previsto per la partecipazione delle regioni alla formazione dei documenti contabili nazionali a valere nell'anno successivo? La legge prevede l'invio delle proposte « entro il 31 luglio » ed entro agosto la valutazione e il giudizio regionali? È una cosa seria, Ministro Andreatta? O non si ripropone, con la scelta del mese e della temperatura, nascondere in realtà il rifiuto della partecipazione? Ma qual è il Consiglio regionale e quali sono gli organi ministeriali che nel bel mezzo di agosto, si riuniscono per esaminare a fondo il contributo delle regioni al bilancio pluriennale allargato? Allora ha ragione il collega Stefani quando dice che tanto l'anno successivo si farà meglio; ma se l'anno dopo ci troviamo sempre con la data del 31 luglio e del mese di agosto, siamo a punto da capo!

La seconda questione è un chiarimento che desidero avere dal Ministro. Lei, Ministro Andreatta, ha richiamato la possibilità e l'opportunità (di cui le regioni non si sono servite) di una utilizzazione della legge finanziaria tale da accelerare — nei confronti di singole regioni — l'andamento della spesa per i grandi piani, atteso che la legge finanziaria prevede proiezioni triennali. Io sono d'accordo.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Anche oltre il biennio.

R I V A . Sì, si anche oltre il triennio, ho capito perfettamente. Attenti, però, signor Ministro, questo vale se lei ci dà per « scontato » che c'è un andamento diverso nella capacità di spese delle singole regioni e se « scontata » la squilibrata efficienza si propone di utilizzarla a fin di bene.

Non è questa — onorevole Ministro — la premessa dalla quale possiamo partire, anche se, nell'immediato, un siffatto tentativo può essere utilizzato. Perché, Ministro, lei può operare una « compensazione » — se

non vuol far saltare il bilancio di cassa — soltanto se nell'ambito della spesa che complessivamente viene assegnata alle Regioni. Ci sono Regioni che spendono (e avanzano) e Regioni che non spendono (e restano ferme o arretrano). Non vorrei cioè — e mi scuso con il ministro Andreatta — che questo ci portasse ad assumere come un dato stabilito « dalla storia », cioè — e mi scuserà il ministro Andreatta — che ci sono Regioni obbligatoriamente arretrate e altre obbligatoriamente avanzate. Il che — oltretutto — ci porterebbe a ritenere vano lo scopo di una parte rilevante dei piani pluriennali i quali hanno, fra gli obiettivi, proprio quello di concorrere a determinare una riduzione degli squilibri. Se, invece, privilegiamo un meccanismo che accelera la spesa nelle zone forti e prende atto della spesa lenta delle zone deboli, allarghiamo e non restringiamo le forbici dello squilibrio.

Su questo specifico argomento, attendo una risposta.

L'altra questione sulla quale vorrei richiamare la sua attenzione, onorevole ministro, è la stessa che ha costituito la ragione del suo secondo intervento: la legge 281 e la disciplina attuale della finanza regionale. Sappiamo che entro il 31 dicembre 1980 scadono le normative che regolano i trasferimenti alle Regioni e penso sia giusto parlarne con un qualche anticipo. Io mi sono sempre chiesto, — onorevole Ministro — come è mai possibile fare discorsi seri di programmazione in Italia se, a nove anni dalla nascita delle Regioni, non esiste una sola legge della Repubblica che abbia attuato l'articolo 12 della legge n. 281. Se si esclude l'intervento della legge 183 nei confronti del Mezzogiorno; legge, tuttavia, che scade anche essa il 31 dicembre di quest'anno (anche se l'anomala legge finanziaria ha proiettato i finanziamenti fino al 1983). Non esiste altro esempio di interventi rivolti al riequilibrio, o di finanziamenti per scopi determinati assicurati ad una sola Regione o a un gruppo di Regioni.

Se la legislazione regionale di spesa per le grandi leggi nazionali (e mi riferisco a quelle di competenza specifica delle Regioni: quadrifoglio, piano decennale per la casa,

eccetera) ripettesse, in modo speculare, i meccanismi e le logiche che sostengono le grandi leggi di finanziamento, noi avremmo un intervento indifferenziato e generico su tutto il territorio regionale; e ripeteremmo, nell'area regionale, quella incapacità di intervento contro gli squilibri che la legge nazionale determina, appunto, a livello nazionale. Se è vero che la Regione ha competenza in materia di agricoltura — ed è questa la « materia » affrontata dalla « quadrifoglio », una politica saggia dovrebbe essere un incremento del fondo dell'articolo 9 per gli interventi in agricoltura (e la legge deve determinare gli indirizzi) e un utilizzo dell'articolo 12 per finalizzazioni programmatiche e specifiche.

E quando lei, Ministro — mi scusi l'osservazione critica — ci presenta esclusivamente il dato dei residui passivi ma non disaggrega le cifre e non ci dice quanti di questi residui fanno carico alla legislazione dei grandi piani nazionali e quanti invece, attengono ai fondi degli articoli 8 e 9, lei evita — come invece dovrebbe — di evidenziare quelli che sono i punti sui quali operare per aggredire il problema. La mia convinzione personale — e potrei dire — la mia certezza per averla verificata — è che la parte fondamentale dei residui passivi non l'abbiamo sui fondi degli articoli 8 e 9 ma prevalentemente, per non dire esclusivamente, sui fondi nazionali finalizzati e destinati per settori.

Allora lei capisce che, se non introduciamo questo elemento, cioè se non facciamo carico di comprendere che cosa hanno inteso dire i costituenti nell'affermare che la finanza regionale deve garantire l'esercizio delle funzioni « normali ». Il discorso rimarrà sempre nebuloso. Le funzioni normali sono quelle che la Costituzione attribuisce alle Regioni e che la legge della Repubblica ordina per « principio ». E comprendono le funzioni « normali » anche l'utilizzo del terzo comma dell'articolo 119 proprio in funzione programmatica. Ma la legislazione nazionale ha invece ignorato tutto questo e si è diffusa ad istituire il CIPI, il CIPA eccetera, quindi procedure diverse e mecca-

nismi diversi, separando tutto, settorializzando tutto e verticalizzando tutto.

Questa a mio giudizio, è la riflessione più seria che dobbiamo fare. Se mettiamo a regime questo metodo e questo nuovo modo di concepire l'azione della legislazione nazionale, allora possiamo anche incominciare a vedere il perchè una Regione non funziona.

S P E Z I A . Signor Presidente, quanto da lei osservato dopo l'intervento del collega Mancino, non solo ha colto compiutamente quello che è il mio personale stato d'animo, ma ritengo che abbia colto bene anche lo stato dei nostri lavori, che trovano il loro momento culminante proprio in questa audizione, con la relazione del Ministro del bilancio.

È chiaro infatti, che alla luce di quanto detto dal signor Ministro e dai colleghi, non si discute ormai più sulla opportunità o meno di governare con il metodo della programmazione, ma si è passati incontrovertibilmente alla fase del come realizzarla, passando cioè alla traduzione delle norme di principio della vigente legislazione, e segnatamente dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, in fatti istituzionali e finanziari.

Questo significa che si prende atto definitivamente del fatto che uno Stato democratico non può che reggersi sulla decisione partecipata (il più possibile comune) dello sviluppo, a tutti i livelli di governo. Questa è la vera unità dello Stato democratico, cioè di una società dinamica e non statica sui privilegi personali o territoriali.

Nella fase conclusiva di questa nostra indagine conoscitiva dovremo quindi dare delle indicazioni concrete sul piano istituzionale per il più coerente sviluppo di questo processo che è ormai decisamente in atto pur con tutte le carenze che son state rilevate. Lo stesso collega Stefani ha definito interessante, ma incompleta, la relazione del signor Ministro, e direi che non poteva che essere così. A me interessa il primo rilievo che è cioè « interessante », e non per patriottismo di parte politica, ma proprio per la sostanza del problema che stiamo trattando.

Sono quindi d'accordo con il senatore Stefani, ed il signor Ministro ha già risposto positivamente a questa sua richiesta, offrendosi di partecipare alle nostre discussioni finalizzate a chiudere con opportune proposte, questa indagine conoscitiva. Le indicazioni cui mi riferivo poc'anzi dovranno a mio avviso tener conto di quanto acquisito e del come è stato acquisito nelle e dalle norme legislative specifiche.

L'osservazione ossia che personalmente ho fatto anche al ministro Giannini, è che il Ministero interessato non può che essere quello del bilancio e della programmazione economica.

Va chiarito peraltro che è evidente che, quando parliamo di programmazione, intendiamo la programmazione di tutto lo sviluppo e non solo dell'economia, in quanto questa è sì la punta dell'iceberg, ma vi sono anche i servizi e tutto ciò che interessa la vita quotidiana di tutti. Parliamo altresì, ed anche questo è pacifico, di programmazione democratica e quindi partecipata; per cui, tutte le volte che ci sforziamo di individuare gli strumenti perchè questa partecipazione sia la più adeguata e la più completa possibile, lo facciamo appunto in funzione della fondamentale esigenza di realizzare una programmazione democratica.

Si deve comunque, però, trattare di programmazione. Ma se programmazione deve essere, non potrà che essere globale, altrimenti non è una programmazione.

In sostanza è chiaro che se noi non sappiamo dove vogliamo portare il nostro paese quale è cioè il punto terminale di sviluppo al quale si deve tendere, evidentemente non possiamo parlare di programmazione ma solo di politica di interventi episodici. Infatti per stabilire delle priorità, deve esistere un disegno globale, altrimenti le eventuali e conclamate priorità, sono altro che scelte fatte al di fuori di un punto terminale, per cui il disegno globale è indispensabile. Pertanto il primo piano programmatico presentato nel '67 (ed approvato con legge) poteva essere ritenuto anche errato, ma non poteva certamente essere definito un « libro dei sogni », in quanto contenente indicazioni globali di sviluppo.

E allora dobbiamo dire che cosa intendiamo fare per arrivare a stabilire in concreto questi obiettivi. Le novità in atto sono state rilevate ed arricchite dal signor Ministro. Nel suo intervento Stefani si riferiva a possibilità di alcuni anni fa, ed evidentemente ciò che egli dice riferito a quell'epoca è giusto, ma non lo è più almeno da un anno a questa parte. La vera novità è che oggi la programmazione è riferita alle e con le istituzioni, e quindi nella e con la finanza pubblica e non a caso l'ultimo comma dell'articolo 11 pone, quale punto di riferimento, la finanza pubblica.

R I V A . Veramente è il contrario: cioè nell'articolo 11 la programmazione è il riferimento per la finanza pubblica.

S P E Z I A . Non è forse la stessa cosa? Cioè la finanza pubblica senza la programmazione non ha un obiettivo punto di riferimento, ma la programmazione al di fuori della finanza pubblica non ha alcuna incidenza. Le due cose sono inscindibili. La dizione letterale non la ricordo, ma la sostanza è comunque che, programmazione e finanza pubblica sono due termini dello stesso problema e che l'uno è impensabile senza l'altro.

P R E S I D E N T E . Il senatore Triva vuole sottolineare che c'è un « prima » e un « poi », e che il « prima » si riferisce alla programmazione. Sono cioè le esigenze della programmazione che dovrebbero coordinare la finanza pubblica, e non viceversa, anche se è chiaro che le due cose sono collegate.

S P E Z I A . Per cui è chiaro che è la programmazione che stabilisce gli impegni prioritari da finanziare con il bilancio. Ma è peraltro il bilancio che deve stabilire gli impegni finanziari in base alla programmazione. Non c'è nulla da obiettare nei confronti di una programmazione definita attraverso leggi di settore. L'importante è che le leggi di settore trovino una loro adeguata collocazione in un disegno globale di riequilibrio, per cui debbono prevedere opportune localizzazioni territoriali; diversamente

finiremmo per incentivare le sperequazioni esistenti. Vi è poi da risolvere l'eterno problema degli interventi congiunturali o strutturali; cioè se nei momenti di crisi è compatibile parlare di programmazione. Io ritengo che nei momenti di crisi, la programmazione è più che mai necessaria, perchè essendo le risorse più che mai limitate, si deve stabilire la loro migliore utilizzazione con estrema attenzione. Anche perchè si deve superare il fatto che la migliore e più immediata utilizzazione delle risorse si ha dove esiste già un avviato polo di sviluppo. È il problema che si dovette affrontare nel 1945 per la ricostruzione del Paese; ed in considerazione della sistemazione del potenziale industriale si decise per interventi prioritari nel Nord Italia, in considerazione appunto della necessità che si aveva di conseguire risultati immediati, ma rinunciando, in tal modo, ad avviare il riequilibrio del territorio nazionale.

Va inoltre osservato che possono rientrare in questo disegno, leggi di settore che non siano però leggi speciali. Per « legge speciale » infatti, si intende un qualche cosa che è al di fuori di un quadro generale, ed è appunto speciale. Si può perciò capire una « legge speciale » per il risanamento di Venezia, o per ripristinare un monumento, ma non certamente una legge speciale per lo sviluppo, in quanto se lo sviluppo deve essere equilibrato, deve necessariamente trovare una sua collocazione in un disegno globale.

Per il momento chiudo anche perchè penso che potrò fare altre considerazioni nei prossimi incontri.

Per cui, se qui c'è maggiormente bisogno di incentivare, questo bisogno di maggiori incentivi uscirà da questa globale considerazione dei problemi. Queste sono alcune delle indicazioni. Un'ultima cosa: la 335 e la 468 abbinano già il piano di sviluppo al bilancio, come ha già osservato il Ministro. E questo fatto è veramente importante.

C A L I C E . Aggiungo il mio apprezzamento per la complessità della relazione del signor Ministro, anche se con molta lealtà la trovo ingenerosa sulle questioni del rapporto Stato-regioni. Cercherò di dire il per-

chè. Andrebbe fatta, intanto, una verifica delle capacità progettuali ed esecutive sul terreno della programmazione da parte delle regioni, tenendo conto che, in sostanza, il processo regionalista si è messo in moto con poteri reali molto dopo il '72. Nel '72 inizia il processo di trasferimento e, come diceva Stefani, in sostanza, « gambe corte » e gestione di fondi derivanti da soppressione di capitoli ministeriali. Quando, poi, non si pensa al Mezzogiorno, dove gli unici fatti programmatori che potevano essere attivati — in riferimento al 12 della 281, mai operante — sono stati attuati dalla Cassa per il Mezzogiorno; o meglio, non sono stati attuati. Sarebbe interessante, a questo proposito, che il Ministro ci dicesse in quale forma sia possibile organizzare i controlli gestionali e le verifiche conclusive dell'operatività della Cassa per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda, poi, le regioni, esse — perchè questo mi sembra il senso della domanda o l'alibi che hanno posto le regioni: non c'è programmazione nazionale e quindi facciamo noi — quando hanno avuto dei punti saldi di riferimenti hanno innovato in maniera seria. Si pensi a tutta la tematica dei servizi, dalla scuola alla sanità.

La prima domanda è questa, a proposito del Mezzogiorno: qual è l'opinione del Ministro di riportare — se ne sta discutendo in questo periodo — l'intervento aggiuntivo straordinario dentro la politica complessiva del bilancio dello Stato, senza la mediazione della Cassa per il Mezzogiorno? E se lo ritiene, quindi, coerente con l'impostazione circa la programmazione in Italia?

La seconda questione. Lei ha ricordato le minacce alle regioni. Qualcuno, ironicamente, ha detto chi minaccerà il Governo o chi sostituirà il Governo. Analizzando i residui passivi, stamattina, il ministro Lombardini, in Commissione bilancio, diceva che la capacità di spesa dello Stato complessiva è pari al 75 per cento del proposto. Se ho ben capito, la somma riassuntiva, la capacità di spesa delle regioni è del 70 per cento. Oltre tutto, almeno nella relazione previsionale del '79, dal '78 al '79 i residui passivi delle regioni sono diminuiti. Non so se si può affermare la stessa cosa dei residui passivi dell'amministrazione statale.

In relazione a questo problema, particolarmente delicato — lei non a caso ha parlato prima di minaccia — voglio chiederle una opinione circa le riflessioni che il ministro Giannini ha fatto recentemente nel rapporto sullo stato della pubblica amministrazione. Prima di esprimere lo stato dello sfascio del Parlamento, egli si è pronunciato sullo sfascio degli apparati di Governo; ed, in particolare, a proposito del rapporto Stato-regioni, ha detto che uno dei limiti più forti alla operatività e efficacia della spesa regionale è stato il ricalco della legislazione dello Stato da parte delle regioni. E faceva alcune proposte.

Sulla questione dei controlli siamo d'accordo. Mi pare che lui suggerisse, sia pure in termini concettuali, di modificare gli apparati perchè, dai controlli formali, passino ai controlli gestionali, quindi non sovrappo- nendo persone estranee alla pubblica amministrazione. E, in sostanza, concludeva questo ragionamento dicendo: le regioni avranno vincoli forti sulla stessa efficacia della spesa fin quando non si realizza questa riforma dello Stato.

Ecco la domanda: cosa pensa il signor Ministro della sintesi che il ministro Giannini ha fatto di questa proposta verso l'alto di trasformare l'attività del Governo in attività di indirizzo e di pura organizzazione?

P R E S I D E N T E . L'ultimo a parlare è il deputato Bambi.

B A M B I . L'interesse che la discussione porta in mezzo a noi è tale che, ascoltando gli interventi, passano per la mente alcune considerazioni che nei vari interventi non ho sentito e quindi viene fuori spontaneo di tentare di completare il ventaglio delle domande. A me pare, però, che sul fondo di tutta la discussione aleggi ancora quella famosa ombra del partito degli errori delle regioni e del partito dei non regionalisti e dei regionalisti. Vorrei spendere una parola in questo senso e dire che dovrebbe cessare questa conflittualità in chi pensa che ogni atto che viene compiuto dal Governo centrale vada in direzione della limitazione del potere delle regioni o viceversa. Credo che non sia questa la strada sulla quale dobbiamo

camminare. Tutte le forze politiche si sono convinte che questo aggiornamento del sistema istituzionale va fatto. Il processo è avviato; oggi abbiamo un diverso ordinamento.

Sono d'accordo con i colleghi Mancino e Riva. L'ordinamento è avviato ed è avviato bene. Siamo ora nella fase più delicata, forse meno politica, ma più tecnica. Troppo spesso ci si richiama alla legge del Parlamento, alla norma per poter rimettere in moto alcuni meccanismi. Credo, invece, che il problema di fondo sia quello di fare uno sforzo per capire quelli che sono i contenuti dei vari articoli che hanno messo in movimento gli ordinamenti sia nella fase di attuazione dell'ordinamento regionale sia nella fase intermedia, perchè non è certo una fase finale quella della 382. Ci saranno altri provvedimenti. Ricordo in questa sede una domanda che feci al ministro Giannini: che cosa pensa il Governo del 618 e del 617. Mi pare che sia di attualità anche stasera. Qui, evidentemente, si parla molto di 616 e si parla molto meno di 618 e 617. Ora, poichè l'ordinamento istituzionale nuovo vuole un corretto rapporto tra diversi livelli di responsabilità, nel rispetto delle proprie autonomie ed il tutto deve portare avanti una logica di programmazione nell'ambito delle competenze del Governo centrale e del Parlamento, con le leggi-quadro che gli competono — il Governo ha in mano la forza di agire attraverso il meccanismo che gli è proprio dell'indirizzo della programmazione — nel coordinamento domando se non sia il caso che il Governo cominci a pensare ... se non sia il caso, cioè, che il Governo incominci a pensare di ammodernare tecnicamente — questo è il punto — le strutture di cui deve disporre per avviare la programmazione; se non sia il caso di approfondire l'organizzazione tecnologica e la preparazione professionale della burocrazia addetta all'ordinamento che abbiamo istituito recentemente nelle Regioni, perchè è vero che a formare la burocrazia ci vogliono anni, ma è altrettanto vero che se ragioniamo con il concetto del passato è una formazione spontanea, e lenta, se ragioniamo con concetti moderni di dinamica economica, sociale, tecnologica e civile (di cui parlava il

senatore Spezia) bisogna parlare in termini di formazione e di preparazione professionale degli addetti al meccanismo burocratico. È una questione grossa, non politica, ma tecnica. Il concetto degli scatti, degli avanzamenti della burocrazia è un problema che va visto attentamente; al di là di questo meccanismo che è proprio degli addetti ai lavori c'è il problema della preparazione professionale ai fini dello sviluppo dell'ordinamento e domando cosa fa il Governo per preparare e mettere a disposizione quel flusso di informazioni che, a mio avviso, è un'opera di programmazione indispensabile perchè senza il flusso costante e permanente di dati aggiornati, tempestivi e puntuali non è possibile fare la programmazione. Invece del senso unico dello Stato ci deve essere un senso rotatorio, un continuo richiedere informazioni, altra cosa che mandare in giro ispettori (è assurdo, a mio avviso, che lo Stato si metta a controllare, ma deve consigliare, coordinare, facilitare). Certamente, però, è necessario stabilire elementi di rapporto fra Regione e Stato. Nella misura in cui si fa un « quadrifoglio », si stabilisce un programma, ad esempio, il lancio del settore zootecnico e si fissa un appuntamento per il 1984, se poi le Regioni non attuano praticamente i provvedimenti che dovrebbero attuare, la carne invece che essere aumentata sarà diminuita ed allora il piano risulta sfalsato. Pertanto, è necessario un rapporto preciso fra Stato e Regione che consenta non un controllo, ma un accertamento del rispetto degli impegni. Quindi, ripeto, non è una questione di controllo, signor Ministro; bisogna arrivare a recuperare tutto il potere di surroga, non per togliere l'autonomia alle Regioni, bensì per sostituirsi a quelle che non hanno adottato i provvedimenti necessari, in modo da superare l'anello della catena che si è interrotto evidentemente non per volontà delle altre che hanno lavorato. Ecco, allora, che ci deve essere un elemento che corregga e poi recuperi il rapporto nella fase successiva. A mio avviso, non si tratta di controllo, ma addirittura di qualcosa di diverso, cioè di un meccanismo che consenta allo Stato di intervenire in maniera decisa dove la Regione non

è stata capace di operare, magari lo farà nell'anno successivo, ma per quel periodo, se non ha portato avanti il programma bisogna, non punire, ma addirittura far fare attraverso una organizzazione che lo Stato ha a disposizione nel rispetto del programma che la Regione stessa ha elaborato, (non si tratta di andare al di là della regola). Quindi, da parte dello Stato non un sovrapporsi, ma un soccorso di esperienza e di mezzi tecnici.

Lo Stato è nelle condizioni di mettersi a disposizione delle Regioni per fornire dati, elementi, consigli, pareri, assistenza? C'è questa elasticità? Raggiungere una integrazione di ruoli e di funzioni, nel rispetto delle autonomie, nonchè avere una immagine di funzionalità precisa e perfetta, come dice l'articolo 119 della Costituzione, sarà possibile fra qualche anno. Qualcuno ha detto che la burocrazia dello Stato italiano ha impiegato per questo cento anni, ma con i tempi moderni ce ne vorranno molto meno. Per me, si tratta di un problema tecnico ed io domando perchè lo Stato non ha previsto l'organizzazione presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica di una raccolta di tutti i dati, nonchè quelli contabili presso il Ministero del tesoro. Oggi, una piccola azienda o una cooperativa utilizza un cervello elettronico per la contabilità e come può lo Stato lavorare in punta di penna? Dobbiamo fare un discorso non politico, ma tecnico per dare concretezza, ripeto, al disegno politico che lo Stato ha già avviato e che deve mantenere. Vedremo poi se c'è bisogno di fare perfezionamenti e modifiche in qualche anello o nelle competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma immaginare di costruire uno Stato moderno soltanto attraverso provvedimenti di legge, senza adoperare quelle che sono le tecnologie, le professionalità più spiccate, il meglio della scienza e della tecnica del settore, vuol dire evidentemente fare dei passi, ma lasciare fuori il contenuto. Perchè non si fa uno sforzo in questo senso? Per avere, cioè, meccanismi moderni, un centro elettronico o dei grossi terminali nei comuni e nei grandi compensori? Si comincerebbe così a vedere dove sono andati i re-

sidui e la spesa per programmare nel micro e nel macro economico. Solo allora, caro onorevole Spezia, si potrà fare un programma completo e articolato a livello del quale si cominceranno a calare le leggi di settore, i piani settoriali.

Nella misura che la programmazione deve essere praticamente intesa come la somma dei piani settoriali, noi creeremo ancora degli squilibri e basta. Invece, la programmazione deve essere qualcosa che opera alla rovescia: si devono programmare le risorse e la loro utilizzazione e poi vedere, fissando evidentemente i tempi della spesa, settore per settore, cosa è possibile fare, perchè un settore è legato all'altro. Nella misura in cui si promuove un settore in tre anni, dobbiamo essere pronti al termine del terzo anno a far scattare il settore collegato. Se non c'è questa chiarezza di impostazione e di metodologia la programmazione non avrà senso nè significato. Dato però che tutti la vogliamo perchè non si può fare tutto insieme, stabiliamo la programmazione nel tempo, triennale, quinquennale, eccetera, senza pensare alla pianificazione che è un'altra cosa, utilizzando tutti gli apporti, ma il dato essenziale è che lo Stato abbia una burocrazia tecnicamente efficiente, organizzata, professionalmente preparata, dinamica e aperta.

P R E S I D E N T E . Prima di dare la parola all'onorevole Ministro per l'intervento conclusivo della discussione, vorrei in parte dare ed in parte chiedere chiarimenti su questioni particolari.

Avverto i colleghi della Commissione che per quanto riguarda l'ulteriore corso della nostra indagine abbiamo già convocato per martedì prossimo, alle ore 18, l'Ufficio di presidenza allargato ai capigruppo, al quale forniamo una nota elaborata dagli uffici che porta una sintesi di quanto è stato detto in tutte le sedute precedenti e a cui aggiungeremo il testo della relazione del Ministro, in modo che sulla base di questa documentazione si possa cominciare a predisporre la traccia del documento conclusivo.

Quindi l'Ufficio di Presidenza e i capigruppo stabiliranno l'iter delle successive se-

dute che contiamo di concludere entro il mese di gennaio, anche giovandoci del fatto che il previsto congresso della Democrazia cristiana ha avuto uno slittamento che lo ha portato all'inizio del mese di febbraio. Naturalmente, dato l'interesse che merita il documento, penso che sia opportuno che la relazione del Ministro sia inviata nel testo integrale a tutti i componenti della Commissione e non soltanto ai capigruppo.

Per quanto riguarda la parte finale dell'indagine, che occuperà una o più riunioni della Commissione, a seconda delle difficoltà che potremo incontrare, penso di accogliere il suggerimento dell'onorevole Stefani e la pronta adesione manifestata dal ministro Andreatta, perchè la fase finale della indagine si svolga con la partecipazione e la collaborazione del Ministro.

Il chiarimento cui ho accennato riguarda il problema del rapporto tra la Commissione dei presidenti delle Regioni e il Governo, perchè mi sembra che non sia del tutto esatta l'impressione che ha ricavato il Ministro da quanto è stato detto nelle precedenti riunioni della Commissione circa un desiderio delle regioni di demolire, in qualche modo, l'esperienza della Commissione interregionale e di creare al suo posto una istituzione del tutto nuova che abbia come punto di riferimento la Presidenza del Consiglio e il Presidente del Consiglio in modo paritcolare.

La questione posta da alcuni rappresentanti regionali non tende ad una alternativa fra l'attuale Commissione e un nuovo organismo. Al contrario, anche se prevale una valutazione piuttosto negativa o critica dell'esperienza della Commissione interregionale, abbiamo notato tutti che la curva di questa critica, pur restando sul piano negativo del diagramma, tuttavia tende, in relazione agli ultimi tempi e alle riforme che il Ministro ci ha illustrato, ad una certa ascesa che se non è ancora di segno positivo, certamente va verso il livello zero, verso la sufficienza, anche se prevale ancora, lo ripeto, l'elemento critico.

Da tutti però si sottolinea che anche se sarà potenziata, anche se verranno risolti determinati problemi e inconvenienti messi in luce dall'esperienza passata, questa Commis-

sione non può perdere la sua specifica natura di organismo preposto a tutta la tematica della politica di programmazione e dei problemi della finanza. Questa è la sua natura essenziale e tutto quello che si è detto in questa seduta, compreso l'intervento del Ministro, rientra in questo quadro, che è di tale rilievo da assorbire una buona parte dell'azione e delle funzioni delle regioni; però, non tutto. Restano fuori dal quadro una gran quantità di rilevanti problemi sui quali esiste la necessità di un raccordo tra regioni e Governo e per i quali non si può trovare in quella sede una soddisfacente soluzione, a meno di non voler forzare la natura del Ministero del bilancio e dello stesso CIPE al di là dei limiti istituzionali che sono loro assegnati. Faccio degli esempi: vi sono tutti i problemi dell'ordinamento, il problema delle autonomie locali e del loro rapporto con gli organi statali e con gli organi regionali; tutti i problemi della pubblica amministrazione, per esempio il rapporto Giannini che certamente interessa non soltanto il Parlamento e il Governo, ma anche le Regioni e gli enti locali; tutti i problemi dell'informazione, per esempio quella radio-televisiva; tutti i problemi dell'ordine democratico, così attuali e drammatici in questa fase, in cui le Regioni hanno già marcato importanti momenti d'iniziativa politica che hanno richiesto la collaborazione col Governo e col Parlamento e l'incontro con le massime espressioni dello Stato; i rapporti internazionali, per i quali è prevista, proprio nel decreto n. 616, una particolare forma di raccordo fra Governo e Regioni; tutti i problemi delle politiche comunitarie, per i quali da tempo le regioni vanno chiedendo la formazione di un organismo che possa, presso il Governo italiano inteso nella sua collegialità, rappresentare un necessario tramite perchè il parere delle Regioni abbia a pesare in qualche modo non solo nella fase esecutiva delle direttive e dei regolamenti comunitari, ma anche nella fase della formazione delle decisioni che il Governo, a nome del Paese, porta in seno agli organismi comunitari. Ho portato una serie di esempi che non trovano soluzione soddisfacente nell'ambito della Commissione interregionale, sicchè la proposta delle Regioni non è preva-

lentamente, salvo voci particolari, quella di un'alternativa, ma quella di mantenere una Commissione presso il CIPE e il Ministero del bilancio, migliorandola, nel senso indicato, nelle funzioni e nei compiti, riordinando le procedure attraverso la revisione di norme legislative che sono ormai diventate contraddittorie tra loro e farraginose, ma contemporaneamente attivare un rapporto istituzionalizzato e permanente al massimo livello politico di rappresentanza del Governo per discutere tutto il complesso dei problemi che riguardano il rapporto fra Governo e Regioni. Aggiungo che questa stessa esigenza è sentita dalle Regioni per quanto riguarda il rapporto col Parlamento, e forse in maniera ancora più ampia. Questo è il chiarimento che volevo dare; la richiesta di chiarimento, invece, riguarda se, poste così le cose, il ministro Andreatta non ritenga che tale esigenza, in questi termini formulata, non debba essere positivamente considerata, fermo restando che i problemi specifici della politica di programmazione possono continuare a trovare la sede di trattazione in seno alla Commissione interregionale opportunamente adeguata.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Ringrazio il Presidente della Commissione per la cortesia e per avermi dato modo di partecipare ad una discussione piena di aspetti stimolanti e di novità per me. Certo, parlare di programmazione mette a contatto con alcune grandi questioni; la difficoltà di poter seguire degli indirizzi prefissati in un quadro economico turbato che ha portato in tutti i paesi ad una decadenza degli istituti di programmazione, le difficoltà nei rapporti tra programmazione e Parlamento, la logica del Parlamento e la logica di affrontare i problemi al margine, di decidere se uno stanziamento debba essere aumentato o diminuito, se una legge debba essere rifinanziata o meno attraverso un processo di *do ut des* che costituisce il tessuto delle relazioni tra i grandi attori della vita parlamentare e quindi la difficoltà di prospettare, sulla logica propria del Parlamento, una logica illuministica, razionalizzatrice quale quella della programmazione: è un tema che si

presenta in tutti gli ordinamenti politici che, per esempio, assume sfaccettature tecniche molto precise, come il cosiddetto bilancio « a zero », che consiste nel rivedere se convenga tenere un intervento in un settore o debba essere del tutto eliminato. È un metodo che è stato introdotto qualche anno fa nell'esperienza americana ed è già soggetto a molte critiche; la difficoltà, insomma, di conciliare esperienze passate (vedi il piano Pieraccini) con esperienze presenti. Molti dei contrasti, delle delusioni del passato toccano proprio le difficoltà dell'inserimento della programmazione in un sistema parlamentare.

Infine, la necessità di professionalità; cioè di grandi corpi tecnici, formati da specialisti, da professionisti e non da « generici » dell'amministrazione, perchè la storia della nostra amministrazione non ha per nulla soddisfatto, se non in alcune categorie — come quella, per esempio dei magistrati — ma certamente non nei grandi corpi tecnici. Basta vedere le difficoltà che s'incontrano oggi per creare un sistema di razionamento o di intervento in campo energetico, oppure la dispersione degli apparati informativi esistenti nell'Amministrazione che non sono riportati ad unità e razionalità.

Quindi, molte questioni che riguardano il problema della riforma dello Stato e la funzione di grandi *staff* ministeriali — e non di amministrazione attiva dei Ministeri — e certe proposte contenute nel documento Giannini toccano immediatamente l'argomento della programmazione. Contemporaneamente, ci sono le crescenti difficoltà a gestire quello che a mio parere è il più proprio e specifico della programmazione regionale: il governo del territorio. È certo che in questi ultimi dieci anni, per una serie di ragioni che non toccano soltanto gli ordinamenti ma anche fatti economici, è diventato sempre più difficile il controllo del processo di sviluppo territoriale. Credo che un paese abbia bisogno anche di sogni e che quindi sia estremamente importante, in un periodo in cui la congiuntura sembra tutto dominare, porsi degli obiettivi, studiare dei progetti di lunga lena sia a livello nazionale che nei governi locali. Torno, appunto, al discorso dell'equipaggiamento e della manutenzio-

ne del paese, in relazione alle modifiche di convenienza economica provocate dalle vicende energetiche intervenute.

Ma voi mi domandate — ed è vostro compito specifico — rimedi al problema. Certamente, al di sotto di esso ne esistono altri più generali: la difficoltà di organizzare l'Amministrazione; il fatto che gli schemi fossero quelli dello Stato, perchè è ovvio che dietro quegli ottantaquattro passaggi vi è stata la imitazione di regolamenti e procedure statali. Probabilmente, quel momento magico della vita regionale nel quale si sono espresse le forze sociali ha distolto l'attenzione da altri problemi. Le Regioni a statuto ordinario, infatti, sono nate in un particolare momento emotivo del paese: sono state più espressione di sentimenti collettivi che di una razionale determinazione e per questo si è rivolta una minore attenzione alle strutture e agli apparati creando i nuovi organismi regionali a imitazione della struttura statale nonostante talune innovazioni pure importanti in materia di organizzazione per dipartimenti anzichè per competenze di assessori, che sono state introdotte in alcune Regioni.

Certamente, però, questo sforzo innovativo non c'è stato e spesso chiediamo alla programmazione quanto è proprio, invece, di una attenzione ai problemi del disegno amministrativo. Ora, a me sembra che, al di là della divisione fra chi è più favorevole al momento locale o a quello centrale, ognuno di noi ha una accentuazione dei due momenti a seconda dei problemi da affrontare; e, quindi, c'è una dialettica necessaria, specie in organizzazioni che danno a tutti un largo margine di insoddisfazione.

Il discorso sollevato dal senatore Bambi dei poteri sostitutivi è indubbiamente importante ma ha profili costituzionali che difficilmente possono essere superati.

Una proposta interessante — che in fondo rappresenta lo sviluppo più chiaro di alcune osservazioni anche da me fatte — è venuta, a mio avviso, dal senatore Triva: considerare che le Regioni hanno la necessità di una finanza collegata alle loro funzioni ordinarie e che, necessariamente, questa finanza deve essere attribuita dallo Stato alle diverse Regioni, secondo una logica equitati-

va collegata a parametri obiettivi. E che esiste un tipo di finanziamento (utilizzando il terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione e l'articolo 12 della legge finanziaria regionale): quello del finanziamento di particolari operazioni, che non debbono essere viste soltanto in termini di riequilibrio.

Personalmente ho una certa diffidenza dalla logica della « nota aggiunta » di La Malfa del 1962. È chiaro che in un paese profondamente diseguale questo problema si pone; ma, torniamo all'esempio dell'edilizia; ho un piccolo contenzioso con i presidenti delle Regioni (già superato, comunque) a proposito di un finanziamento della Cassa depositi e prestiti. Beh, certamente, il problema delle aree metropolitane italiane non può essere risolto immaginando di bloccare una generazione in difficoltà abitativa; la loro decongestione deve avvenire attraverso l'intervento su concessioni industriali o sulla concessione per la costruzione di blocchi di edifici, eccetera. Esiste, cioè, un importante problema sociale di costruzioni edilizie. Ora, la logica tra Enti che hanno rilevanza costituzionale, è quella del rispetto di alcune regole del gioco che sono molto semplici. Allora, rimangono insoddisfatte esigenze che debbono determinare un certo cambiamento finanziario: perchè, per riequilibrare la situazione, hanno la necessità di un certo squilibrio nella finanza. Che cosa è avvenuto? Che la logica di distribuzione dei fondi regionali — dei fondi ex articoli 8 e 9 — ha invaso anche la logica di distribuzione delle leggi di settore. Si è cercato, cioè, di avere una logica equitativa, che non desse luogo a contrasti. Per non creare tensione all'interno delle rappresentanze regionali, si è finito con l'accettare una logica matematica di distribuzione. E questo è avvenuto poi anche in campo regionale, negli ulteriori livelli di governo.

A mio parere, l'utilizzo di una parte dei mezzi messi a disposizione delle realtà regionali per il finanziamento di progetti specifici, collegati ad esigenze specifiche, — ovviamente soggette a verifica, caso per caso, per accertare la capacità di affrontare quel determinato tema — potrebbe introdurre il gioco delle parti. Non so, infatti, se l'accentramento della finanza pubblica operato ne-

gli ultimi tre anni sia un fatto evolutivo oppure la risposta necessaria ad una situazione di crisi; certo è che l'Amministrazione centrale ormai assorbe in sé tutte le entrate della finanza pubblica e le redistribuisce. Ecco, forse, anziché un potere sostitutivo — ipotesi che però, a mio avviso, meriterebbe di essere da voi esaminata attentamente nel prosieguo dei lavori —, la possibilità di un certo gioco delle parti, di una finanza che viene data alle Regioni che hanno problemi e che sanno affrontarli, che hanno dimostrato di avere la capacità di risolvere certe situazioni, potrebbe non invadere la sfera di autonomia delle Regioni ma introdurre una dialettica e incentivare una maggiore efficienza degli apparati regionali.

Che cosa posso dire sulla utilizzazione della possibilità, consentita dalla legge numero 468 di redistribuzione nel tempo dei fondi delle grandi leggi d'investimento? Accetto la critica regionalista che la Regione, come ente politico, debba avere degli obiettivi coordinati con quelli nazionali e che la distribuzione di grandi masse finanziarie — secondo quelle norme matematiche di cui dicevamo — può comportare un rovesciamento delle priorità, rispetto a quelle che l'assemblea politica regionale si è data.

A me sembra che si possa immaginare un processo che sia un correttivo e una verifica di ciò che è avvenuto. Vale a dire, ferma restando la distribuzione complessiva tra le Regioni dei grandi finanziamenti, ciascuna Regione potrebbe dichiarare quale è la sua capacità di spesa nel corso dell'anno, quale corrisponde al suo programma, alle esigenze degli amministrati, e quindi, nell'ambito di un ricostituito fondo complessivo a cui i vari piani danno il loro apporto, potrebbe chiedere che il piano degli investimenti sanitari venga accelerato per quella Regione, quello invece delle scuole venga ritardato. Non si tratta quindi di « tassare » le Regioni più lente, ma di permettere di ricostruire una politica regionale di intervento sul territorio che corrisponde alle esigenze di ciascuna Regione. Cioè, una Regione che non ha esigenze scolastiche, non chiederà che nella determinazione degli stanziamenti venga accelerato il piano scolastico, ma chiederà invece che ciò avvenga in relazione a certi in-

vestimenti del piano agricolo nazionale. A mio avviso questo è piuttosto importante e permetterebbe un intervento molto più pregnante della Regione, nella discussione del bilancio, di quanto non si sia verificato sin qui.

Dal punto di vista della temporalizzazione degli interventi della Regione, questo tocca un problema che è stato affrontato in sede di discussione della 468, se cioè convenisse avere ad aprile una dichiarazione di intenti sul bilancio, e quindi avere il tempo, anche per il Parlamento, di una serie di discussioni, oppure fare delle previsioni di spesa quanto più vicine possibili al momento dell'inizio dell'esercizio. La decisione è stata presa, in un certo modo, dalla stessa legge n. 468, ma abbiamo esperienze di altri paesi che invece anticipano ad aprile la determinazione delle linee di impostazione del bilancio, e probabilmente su questo piano la esperienza potrà suggerire delle modificazioni. La 468 è una legge di difficile applicazione, e per questa ragione il Ministero del tesoro già ha allo studio delle modifiche, per cui anche questo argomento potrebbe essere esaminato in quella sede.

Due argomenti della mia esposizione hanno sollevato reazioni. Uno riguarda i residui passivi. Io ho fornito questo dato con molte cautele: voleva solo essere la informazione che io ho in questo momento, non di più, e certo si dovrà approfondire. Ho detto, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, che ci sono regole di contabilità diverse, per cui i residui vengono tenuti come tali per cinque anni, mentre nelle altre Regioni a statuto ordinario vengono rimessi nella competenza dopo due anni. Si tratta quindi di elementi che devono essere valutati separatamente.

P R E S I D E N T E . Sarebbe forse bene scorporre il dato globale.

A N D R E A T T A , *ministro del bilancio e della programmazione economica.* Mi riserverei, se mi sarà possibile ottenere nuove informazioni, di mandare alla Commissione un appunto che mi pare di un certo interesse. Certamente l'esame di alcuni dei piani settoriali statali, in particolare quello del-

l'edilizia, lascia notevoli perplessità nel complesso delle Regioni, anche se esistono casi interessanti.

L'altro argomento è stato quello che si riferisce agli ispettori. Spero che la cortesia del senatore Brugger non me ne vorrà se uso un termine straniero, ma quando abbiamo pensato agli ispettori dei bilanci il primo termine che mi è venuto in mente è quello della pratica inglese, cioè « solicitors », ossia « sollecitatori »; il termine « ispettori » è stato una cattiva traduzione che è contenuta in un documento del CIPE, ma che probabilmente, anche per l'accettabilità sociale di questa funzione che io credo importante, dovrà essere modificato. Proprio le osservazioni che egli faceva in merito alla trascuratezza del lavoro di manutenzione delle opere statali in provincia di Bolzano mi sembra dimostrino l'utilità di avere uno strumento che non sia semplicemente l'interrogazione parlamentare con cui affrontare questo argomento, ma quello di poter chiedere alla provincia in questione, per esempio, un esame del perchè mancano gli stanziamenti e del perchè questi ritardano se ci sono delle necessità di intervento. Ho l'impressione che la creazione di un corpo tecnico con quelle caratteristiche professionali cui poc'anzi si accennava, con l'utilizzo di funzionari della pubblica Amministrazione, possa essere di qualche utilità soprattutto perchè, ripeto, ho avvertito anche quest'anno, preparando la relazione previsionale e programmatica, un estremo disagio nel fornire dati importanti come quelli degli investimenti pubblici sapendo che davo notizie che non potevo controllare. Purtroppo la collaborazione delle Regioni, proprio in relazione ai diversi livelli di maturazione amministrativa, in questo campo lascia a desiderare. Ci sono ad esempio sette Regioni che forniscono regolarmente dati di cassa sulla spesa in conto capitale, mentre altre tredici non mi hanno ancora fornito nulla, nonostante sia in atto ormai da due anni questo sforzo del Ministero del bilancio per ottenere, almeno per la parte investimenti delle Amministrazioni statali, le previsioni di cassa delle Amministrazioni regionali. La creazione di un sistema informativo fa ormai parte di un progetto esecutivo, ed io spero di poterlo, anche per i giorni o

mesi in cui rimarrò con le mie attuali responsabilità, avviare in maniera definitiva. È una richiesta che viene dalle Regioni, non solo dall'Amministrazione centrale, e mi pare che gli uffici di ragioneria e statistici regionali abbiano collaborato alla realizzazione di questo progetto. Certo, è necessario avere pazienza nello sfruttare la legislazione vigente. In sede parlamentare, naturalmente, i primi problemi sono quelli di modifica legislativa, e credo che alcuni di essi riguardino soprattutto i canali e i modi in cui viene fornito alle Regioni il finanziamento, per cui occorre stabilire che una certa quota debba passare attraverso il terzo comma dell'articolo 119, però credo che noi dobbiamo riuscire a mettere a punto il sistema di contabilità pubblica che ci siamo dati. Non esiste ancora un bilancio triennale, e la vicenda della legge finanziaria nel bene e nel male è la dimostrazione della difficoltà di intervenire in questo campo. Ritengo quindi che il primo problema per giudicare della capacità di programmazione e di guida della politica economica sarà quello di un bilancio triennale in una prospettiva, che anche la scadenza del passaggio del decennio comporta, di adeguamento a nuove condizioni internazionali, e quindi ad alcuni grandi progetti che riguardano l'intero decennio. Io mi auguro perciò di superare il giudizio dei presidenti delle Regioni sulla costruzione dei grandi progetti per il prossimo decennio, di cui il piano triennale dovrà essere la prima trancia, per avviare un coinvolgimento progettuale delle Regioni nell'organizzazione dell'intera azione programmatica del Governo.

Mi riservo di integrare con alcune osservazioni anche le domande a cui non ho risposto, ma di cui ho preso nota, e di inviarle al Presidente della Commissione, che ancora ringrazio.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,35.

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