

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

————

### 148° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

————

**INDICE****Commissioni riunite**

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 11 <sup>a</sup> (Lavoro) .....	Pag.	3
---	------	---

**Organismi bicamerali**

Informazioni e segreto di Stato .....	Pag.	47
Interventi nel Mezzogiorno .....	»	15
Questioni regionali .....	»	12

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri .....	Pag.	48
RAI-TV Indirizzi generali .....		51

---

CONVOCAZIONI .....	Pag.	52
--------------------	------	----

**COMMISSIONI 1<sup>a</sup> E 11<sup>a</sup> RIUNITE**

**1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)  
11<sup>a</sup> (Lavoro)**

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

**9<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione  
ELIA*

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Carlotto.*

*La seduta inizia alle ore 11,10.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Giugni ed altri: Norme di sostegno all'autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali e sulla precettazione nei casi di emergenza (317)**

**Mancino ed altri: Disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (735)**

**Gualtieri ed altri: Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (783)**

**Antoniazzi ed altri: Norme in tema di azione per la repressione della condotta antisindacale, di accordi sindacali nel pubblico impiego e nei servizi pubblici e di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti della persona. Istituzione dell'agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici (957)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 1° giugno scorso.

Il relatore, senatore Toth, dà lettura dei pareri dell'8<sup>a</sup> e della 12<sup>a</sup> Commissione.

Il primo risulta favorevole a maggioranza, con un'osservazione circa la necessità di chiarire che nell'elencazione di cui al comma 2 dell'articolo 1 siano ricompresi anche i

trasporti in concessione. Nel parere si dà atto dell'astensione dei senatori comunisti, i quali hanno formulato una serie di osservazioni agli articoli 6, 14 e 15, che peraltro - osserva il relatore - sono puntualmente recepite da emendamenti presentati alle Commissioni riunite dal Gruppo comunista.

Il parere della 12<sup>a</sup> Commissione, anch'esso favorevole, è corredato da due osservazioni: la prima tendente a sottolineare l'opportunità che, al comma 1 dell'articolo 6 si precisi che al Presidente del consiglio regionale spetta il compito di invitare le parti a desistere da comportamenti determinanti situazioni di pericolo; la seconda che, all'articolo 7, si prevedano specifiche sanzioni in caso di inosservanza anche da parte di soggetti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

Prende quindi la parola il senatore Pontone, il quale ritiene che, prima di passare all'esame degli emendamenti, sarebbe opportuno sentire i rappresentanti delle organizzazioni sindacali al fine di acquisire le loro osservazioni sul testo unificato. A tale proposito, fa presente di avere già ricevuto richieste in tal senso dalla CISNAL e dalla CGIL-Funzione pubblica.

Il presidente Elia, dopo avere rilevato che la fase delle audizioni delle parti sociali si deve ritenere conclusa, sottolinea la necessità che si dia corso alla fase conclusiva dell'esame del disegno di legge, vivamente atteso dall'opinione pubblica.

Il senatore Boato ricorda che a conclusione del ciclo di audizioni svolte in Comitato ristretto era stata lasciata aperta la possibilità di acquisire ulteriori elementi informativi da parte delle Commissioni riunite: sottolinea, pertanto, il carattere politico di una decisione al riguardo. Egli osserva, inoltre, che sarebbe opportuna anche una discussione generale sulla relazione del senatore Toth che, in realtà, è mancata anche nella fase precedente alla costituzione del Comitato ristretto.

Si associa a tale richiesta il senatore Onorato.

Dopo un intervento del relatore, che rileva come un confronto organico possa svolgersi anche in sede di esame degli emendamenti, il senatore Maffioletti suggerisce di consentire ai Gruppi che lo volessero di svolgere una dichiarazione preliminare; il Gruppo comunista, per parte sua, ritiene di non doversi avvalere di tale possibilità, avendo già chiarito a sufficienza le sue posizioni nel corso dei lavori fin qui svolti.

Il senatore Antoniazzi, con riferimento alla richiesta del senatore Pontone che si svolga un'ulteriore fase di audizioni, rileva che c'è comunque la possibilità per tutte le parti politiche di confrontarsi singolarmente, come il Gruppo comunista già sta facendo, con le organizzazioni sindacali ascoltando le loro osservazioni sul testo unificato.

Il presidente Elia dà, quindi, la parola al senatore Onorato affinché svolga una relazione preliminare sul testo predisposto dal Comitato ristretto.

Il senatore Onorato, a nome del Gruppo della Sinistra indipendente, ritiene che il testo proposto all'esame delle Commissioni riunite non sia idoneo a risolvere tutti i delicati problemi concernenti la disciplina del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La regolamentazione dei conflitti di lavoro - egli prosegue - non è più sentita, a differenza che nel recente passato, come un disvalore dalle organizzazioni dei lavoratori. Il dibattito, quindi, sembra doversi oggi accentrare sull'alternativa fra autodisciplina e disciplina legislativa. Il disegno di legge in questione non ha e non può avere carattere puntuale; esso costituisce una normativa-quadro da integrare con una regolamentazione sostanzialmente affidata alle organizzazioni sindacali. Tale scelta, a suo parere, comporta un rischio molto grave, in quanto, ove si consideri che dall'inosservanza di tali norme possono derivare conseguenze disciplinari, si potrebbe creare una situazione politicamente molto pericolosa, tale da determinare una progressiva disaffezione dei lavoratori nei confronti del sindacato ed una proliferazione di organizzazioni sul tipo dei «Cobas». Meglio sarebbe affidare il compito di integrare la legge con norme regolamentari ad un organo in posizione di terzietà, quale il CNEL, di cui potrebbero in tal modo essere

recuperate le funzioni previste dal terzo comma dell'articolo 99 della Costituzione.

Egli si sofferma, poi, sul potere di precettazione riconosciuto al prefetto dall'articolo 3 del testo unificato proposto dal Comitato ristretto. Egli esprime rilievi critici sulla formulazione di tale norma, che, prevedendo la possibilità per il prefetto di emanare un'ordinanza libera nel contenuto e nei presupposti, gli attribuisca un'eccessiva discrezionalità nella valutazione dei contrapposti interessi in gioco.

Si passa, quindi, all'esame degli emendamenti all'articolo 1.

Il relatore illustra un emendamento diretto a modificare l'elencazione di cui al comma 2 (ripristinando, in primo luogo, l'originaria dizione «igiene e sanità» al posto dell'altra «le strutture preposte all'igiene e alla sanità»), nonché ad inserire anche le poste tra i servizi di cui al punto e).

Il senatore Maffioletti illustra un emendamento diretto a chiarire che l'elencazione di cui al comma 2 è finalizzata a stabilire l'ambito di applicabilità degli articoli 2 e 3 del disegno di legge.

Il senatore Mazzola illustra due emendamenti tendenti, rispettivamente, ad inserire il diritto alla vita fra quelli elencati al comma 1 e a sostituire, alla lettera f) del comma 2, la dizione «le valutazioni conclusive dell'anno scolastico» con l'altra «gli scrutini»: ciò al fine di non escludere dall'elencazione le valutazioni effettuate nel corso dell'anno scolastico che sono propedeutiche alla valutazione finale.

Il presidente della 11ª Commissione, senatore Giugni, si sofferma a considerare l'emendamento al comma 1 dell'articolo 1 presentato dal senatore Maffioletti (tendente a precisare che ai fini di cui ai successivi articoli 2 e 3 sono considerati servizi pubblici di preminente interesse generale, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, quelli diretti a consentire l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti della persona). Egli rileva che la dizione «beni costituzionalmente protetti» in luogo di quella «diritti costituzionalmente garantiti» è stata inserita nel testo recependo i suggerimenti avanzati dalle organizzazioni sindacali nel corso delle audizioni. L'emendamento, egli aggiunge, non risulta

ben coordinato con quello proposto dallo stesso senatore Maffioletti all'articolo 6. In proposito, rileva che le aree dei diritti costituzionalmente garantiti dovrebbero risultare omogenee anche con riferimento alla precettazione, che deve poter aver luogo anche relativamente a servizi diversi da quelli indicati nell'articolo 1. Si possono infatti riscontrare, egli osserva, dei casi oggi non riconducibili nell'area dei servizi pubblici essenziali, ma relativamente ai quali la durata dell'astensione dalle prestazioni potrebbe far premio sui contenuti di esse: si pensi ad uno sciopero dei lavoratori bancari che si protragga per un lungo periodo.

L'introduzione al comma 2 dell'articolo 1, proposta dal senatore Maffioletti, che qualifica tra i servizi pubblici essenziali il funzionamento delle sole strutture sanitarie pubbliche, di quelle convenzionate con il Sistema sanitario nazionale e di quelle comunque gestite da enti e aziende pubbliche, gli pare invece caratterizzata da una concezione statalista, dal momento che la salute va a suo parere difesa anche nelle strutture private. Giudica invece favorevolmente la proposta introduzione, alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 1, dei trasporti, anche in concessione, ferroviari, aerei, marittimi, urbani ed extraurbani, nonché la disciplina del traffico.

Riguardo all'emendamento proposto dal senatore Mazzola, teso ad inserire tra i beni costituzionalmente protetti elencati al primo comma dell'articolo 1 quello della vita, osserva che tale diritto è evidentemente ricompreso nel più generico diritto alla salute.

Circa la sostituzione, al comma 2 lettera f) delle parole «le valutazioni conclusive dell'anno scolastico» con «gli scrutini e gli esami», proposta sempre dal senatore Mazzola, osserva che è essenziale preservare il diritto di sciopero degli insegnanti, mentre la formulazione rischierebbe di vanificare questo diritto nel caso dei ricercatori universitari.

Il senatore Onorato giudica positivamente l'emendamento all'articolo 1 proposto dal senatore Maffioletti e segnatamente il richiamo alla natura giuridica del rapporto di lavoro all'interno del quale sono forniti i servizi. Gli pare inoltre preferibile la formula «diritti costituzionalmente garantiti», rispetto all'altra «beni costituzionalmente protetti».

Gli appare invece superflua l'introduzione della vita tra i beni costituzionalmente protetti, proposta dal senatore Mazzola: i servizi che tutelano la vita sono infatti la difesa e la pubblica sicurezza, e riguardo ad essi il legislatore ordinario ha già escluso la titolarità del diritto di sciopero. La portata normativa di questo emendamento è pertanto, a suo avviso, puramente simbolica.

Riguardo all'emendamento all'articolo 1, proposto dal relatore, nel valutare positivamente l'inserimento della giustizia tra i servizi pubblici essenziali, propone che ad essa si aggiunga anche l'amministrazione penitenziaria.

Giudica invece caratterizzata da un'eccessiva connotazione congiunturale l'introduzione tra i servizi pubblici essenziali di quelli relativi all'istruzione, introduzione che rischia altresì di limitare alla sola garanzia del puntuale svolgimento degli scrutini la tutela degli *standards* minimi di servizio che la legge intende tutelare. Presenta perciò un emendamento, teso a considerare servizio pubblico essenziale quello riguardante l'istruzione in genere.

Prende quindi la parola il senatore Sartori, che, con riferimento all'emendamento proposto dal relatore, mentre condivide l'inserimento dell'amministrazione della giustizia tra i servizi pubblici essenziali, dissente invece dall'introduzione all'interno di tali servizi di quelli relativi alle poste ed alle telecomunicazioni. È invece favorevole a che si precisi che, all'interno dell'istruzione, occorre garantire il regolare svolgimento degli scrutini quadrimestrali, in modo da offrire ai genitori ed agli allievi la possibilità di essere puntualmente informati circa la situazione del profitto scolastico.

Condivide inoltre l'inserimento della vita tra i beni costituzionalmente protetti, proposto dal senatore Mazzola: inserimento che egli giudica, anziché caratterizzato da ragioni di natura ideologica, correlato piuttosto al regolare svolgimento del servizio della protezione civile, considerato servizio pubblico essenziale dall'articolo 1 della legge.

Concorda con queste ultime valutazioni il senatore Emo Capodilista, il quale precisa altresì che anche il servizio delle poste e delle telecomunicazioni è essenziale, se si considera

l'importanza della regolare ricezione e della tempestiva conoscenza di determinati atti.

Il senatore Pontone, dopo aver rilevato che il diritto alla vita è il primo bene da tutelare, osserva che probabilmente l'articolo 1 avrebbe dovuto limitarsi alla sola enunciazione del primo comma: l'elencazione dei servizi pubblici essenziali contenuta al secondo comma rischia infatti di apparire limitativa, soprattutto ove si consideri la possibilità che nel tempo tale categoria si ampli. Egli propone pertanto che si attribuisca al prefetto la competenza a stabilire quali sono, di volta in volta, i beni da proteggere.

Replica il presidente Elia, il quale rileva come l'elenco contenuto al secondo comma dell'articolo 1 abbia carattere non tassativo.

Interviene quindi il senatore Boato, il quale esprime preliminarmente una protesta per il fatto che la seduta in corso sia in qualche modo disturbata dal contemporaneo svolgimento di interviste, che hanno luogo nei locali immediatamente fuori dell'Aula. Egli è invece dell'avviso che si potrebbe più utilmente ovviare all'inconveniente mediante l'attivazione degli appositi circuiti audiovisivi di collegamento con la sala stampa.

Il senatore Boato illustra un emendamento al comma 1, tendente a sintetizzare la disposizione in esso contenuta, specificando come servizi pubblici essenziali quelli diretti a consentire l'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti della persona. Si dichiara poi contrario all'esclusione del riferimento agli scrutini, di cui alla lettera f) del comma 2 e all'estensione della previsione relativa all'amministrazione della giustizia anche a quella penitenziaria.

Il senatore Maffioletti ritiene che la menzione del diritto alla vita rivesta una connotazione di carattere ideologico, mentre l'emendamento presentato dai senatori comunisti, sostitutivo del comma 1, è in armonia con il documento presentato dalle Confederazioni sindacali e tende ad evitare che si creino elementi di automatismo nella definizione dei servizi pubblici essenziali.

Il presidente Elia precisa, innanzitutto, quanto al riferimento, di cui al comma 1, alla salvaguardia dei beni costituzionalmente protetti, anzichè dei diritti, che tale dizione appare

giuridicamente più corretta e tale da ricomprendervi la seconda. La specificazione dei servizi, di cui al comma 2, serve, poi, a fornire un canone interpretativo di valore generale, applicabile in via immediata. Certamente, egli osserva, è difficile trovare un punto di equilibrio tra un'elencazione di servizi e la sua esaustività: tuttavia indicazioni troppo generiche potrebbero danneggiare non solo l'applicazione giurisprudenziale della norma, ma in primo luogo gli stessi utenti ed i lavoratori.

Interviene quindi il relatore Toth, che osserva come finalità dell'articolo sia quella di limitare al massimo la sfera della sua applicazione discrezionale, che tuttavia non può non risentire del fatto che la possibile applicazione della legge ad una pluralità di settori impedisce una definizione troppo puntuale delle relative fattispecie. Per questo motivo si dichiara contrario alla modifica dell'attuale formulazione dell'articolo, che non solo risponde ai precetti già dettati in sede di giurisprudenza costituzionale, ma che è stata anche recepita dagli accordi con le parti sociali e può consentire uno schema di massima per gli interventi dell'autorità tesi a salvaguardare i diritti dei cittadini utenti. D'altra parte, la formulazione dell'articolo non è stata fatta oggetto di critiche da parte sindacale: sarebbe perciò opportuno evitare di correre il rischio che la norma, una volta modificata, possa indurre i sindacati a negare il consenso già ad essa attribuito.

Quanto alle altre singole questioni implicate dagli emendamenti, si dichiara favorevole all'inclusione del riferimento del diritto alla vita, che non ha carattere pleonastico nè ideologico. La disciplina dello sciopero nel servizio postale poi non può che riferirsi alla parte di esso avente ad oggetto servizi pubblici essenziali. Dopo aver aggiunto che l'amministrazione penitenziaria è ricompresa in quella della giustizia, si dichiara poi favorevole - per ciò che attiene l'istruzione - al mantenimento del testo della Sottocommissione.

Circa il riferimento, contenuto nell'emendamento di parte comunista al comma 1, relativo alla indifferenza della natura giuridica del rapporto di lavoro, si dichiara favorevole al suo inserimento nel testo; analogo inserimento potrebbe operarsi per la specificazione

concernente i trasporti, di cui alla lettera *b*) del comma 2. Si dichiara infine contrario all'emendamento, presentato dai medesimi senatori, alla lettera *a*) dello stesso comma 2, al fine di non limitare tale disposizione alla sola sanità pubblica.

Il sottosegretario Carlotto dichiara che il Governo condivide i pareri testè espressi dal relatore sugli emendamenti. Invita quindi la Commissione a valutare l'opportunità di modificare la lettera *g*) del comma 2, nel senso di far riferimento alle erogazioni per prestazioni previdenziali ed assistenziali in generale.

Dopo interventi, contrari a tale ultima proposta del rappresentante del Governo, dei senatori Maffioletti, Ferraguti, Onorato, Lama, Giugni e del relatore Toth, si passa alla votazione degli emendamenti.

Favorevole il senatore Boato, è respinto l'emendamento dei senatori Maffioletti ed altri sostitutivo del comma 1.

Il senatore Boato ritira il suo emendamento al comma 1 riservandosi di ripresentarlo in Assemblea, dopo dichiarazione di voto contraria del senatore Onorato, secondo il quale per tal via si restringerebbe eccessivamente l'esercizio del diritto di sciopero.

Si passa all'esame dell'emendamento, a firma Mazzola ed altri, tendente ad aggiungere, al comma 1, il riferimento alla vita. Il senatore Onorato si dichiara favorevole, in considerazione del fatto che esso attiene principalmente a profili di protezione civile. Il senatore Boato si dichiara contrario, al fine di evitare caratterizzazioni edeologiche della norma. In senso analogo si esprime il senatore Giugni, che preannuncia la propria astensione, affermando che tale specificazione è estranea al senso della legge, mentre il senatore Mazzola osserva che con tale emendamento si vuole far riferimento alle esigenze derivanti dalla protezione civile e dalle calamità naturali. Ad avviso del presidente Elia, il riferimento alla vita è coerente con la logica dell'indicazione dei beni protetti. Per il senatore Antoniazzi tale indicazione è pleonastica, atteso che sostanzialmente lo spirito dell'intera legge è inteso proprio alla salvaguardia del bene supremo della vita: dichiara perciò la contrarietà del proprio Gruppo all'emendamento. Il senatore Perriconè osserva che tale riferimento è di per

sè implicito nel testo, mentre il senatore Pontone si dichiara favorevole all'emendamento.

L'emendamento, posto ai voti, risulta accolto.

Analogamente risulta accolto un emendamento del relatore, tendente a recuperare un inciso contenuto nell'emendamento dei senatori comunisti al comma 1, onde specificare che la legge si applica indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro relativo ai servizi pubblici.

Si passa all'esame degli emendamenti al comma 2, relativo all'elencazione dei servizi pubblici essenziali.

Dopo l'accoglimento di un emendamento formale del senatore Onorato, il senatore Boato illustra un emendamento soppressivo delle parole «in particolare» all'inizio del comma, al fine di rendere l'elenco in esso contenuto tassativo e quindi maggiormente garantista per i lavoratori. Contrari i senatori Giugni e Onorato, l'emendamento è respinto.

Il senatore Antoniazzi ritira quindi un emendamento dei senatori Maffioletti ed altri alla lettera *a*), mentre risulta accolto l'emendamento alla stessa lettera *a*) del relatore, tendente ad escludere il riferimento alle strutture, in tema di igiene e sanità.

Viene quindi accolto, con una modifica suggerita dal presidente Elia, e dopo interventi, favorevoli, del relatore Toth e dei senatori Onorato e Giugni, e contrario del senatore Boato (che dichiara di non condividere in genere l'elencazione, atteso il fatto che essa, contrariamente a quanto previsto dal suo emendamento, non è stata resa tassativa) l'emendamento dei senatori Maffioletti ed altri, alla lettera *b*), al fine di specificare che i trasporti pubblici possono essere anche in concessione.

È quindi accolto un emendamento del relatore, istitutivo di una lettera, dopo la lettera *d*), al fine di ricomprendere l'amministrazione della giustizia. Analogamente è accolto un ulteriore emendamento del relatore, per l'inclusione delle poste, alla lettera *f*), dopo dichiarazioni di voto contraria del senatore Sartori e favorevole del senatore Boato.

Si passa all'esame della lettera *g*), relativa al settore dell'istruzione. Dopo dichiarazione di

voto contraria del senatore Antoniazzi, è respinto un emendamento del senatore Onorato, tendente a limitare il riferimento alla sola istruzione pubblica, in base alla considerazione che negli altri casi non si è specificato il tipo di attività connessa al servizio. Sono quindi approvati un emendamento di carattere formale del presidente Elia nonchè l'emendamento dei senatori Mazzola ed altri, tendente a far riferimento agli scrutini ed agli esami.

È quindi accolto un emendamento del senatore Santini, tendente ad escludere il riferimento ai rifiuti urbani, alla lettera i).

Contrario il senatore Onorato, è quindi respinto un emendamento aggiuntivo del senatore Pontone, illustrato dal presentatore, tendente ad affidare al Presidente del Consiglio o al prefetto la dichiarazione di essenzialità di ulteriori servizi pubblici.

Dopo dichiarazioni di astensione dei senatori Antoniazzi, Boato e Pontone e dichiarazione di voto favorevole del senatore Santini, l'articolo 1, posto ai voti, è accolto, nel testo comprensivo degli emendamenti, che risulta del seguente tenore:

#### Art. 1.

1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, quelli diretti a garantire il godimento dei beni costituzionalmente protetti della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, della libertà di circolazione, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e della libertà di comunicazione.

2. In particolare sono considerati tali i servizi riguardanti:

- a) l'igiene e la sanità;
- b) i trasporti pubblici, anche in concessione, e la disciplina del traffico;
- c) la produzione e la distribuzione di energie, risorse naturali e beni di prima necessità, nonchè la gestione e la manutenzione dei relativi impianti;
- d) la protezione civile;
- e) l'amministrazione della giustizia;
- f) le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica;

g) l'istruzione, con particolare riguardo agli scrutini e agli esami nelle scuole pubbliche e legalmente parificate di ogni ordine e grado, nonchè agli esami conclusivi dei cicli di istruzione universitaria;

h) l'erogazione di assegni e di indennità con funzione di sostentamento;

i) le operazioni doganali di controllo su merci deperibili;

l) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali.

Su proposta del presidente Elia, la seduta è sospesa sino alle ore 15,50.

*La seduta, sospesa alle ore 13.50, è ripresa alle ore 15.30.*

Si passa all'esame dell'articolo 2.

Il senatore Pontone illustra un emendamento, sostitutivo del comma 2 in base al quale l'amministrazione o l'impresa erogatrice del servizio è tenuta a prevedere e ad attuare misure di garanzia dei livelli minimi di funzionamento dei servizi pubblici essenziali, secondo accordi raggiunti, anche a maggioranza, con una delegazione unitaria costituita da un rappresentante per ogni confederazione sindacale maggiormente rappresentativa sul piano nazionale ed integrata da un rappresentante per ogni associazione di categoria di lavoratori autonomi o di soggetti di rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa pur non a carattere subordinato.

Egli illustra quindi un emendamento al comma 4, finalizzato a sopprimere il riferimento «in difesa dell'ordine democratico».

Interviene quindi il relatore Toth, il quale illustra un emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo 2, tendente a stabilire che nei servizi pubblici essenziali il diritto di sciopero si esercita con preavviso e con indicazione della durata, nonchè con l'adozione di misure dirette a consentire livelli indispensabili di funzionamento del servizio, mediante astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ovvero mediante forme di erogazione periodica, fatta salva la continuità dei servizi alternativi. Le amministrazioni o le imprese erogatrici sono comunque tenute, secondo l'emenda-

mento, anche in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, a prevedere ed attuare, nei limiti delle clausole contenute nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, ovvero, in mancanza, nei limiti della legge in discussione, le necessarie misure al fine di consentire tali adempimenti, prevedendo altresì la pronta riattivazione del servizio quando l'astensione sia terminata. L'emendamento prevede altresì che esse sono inoltre tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno due giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e della riattivazione degli stessi.

Al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre tali misure, nonché di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, l'emendamento contempla un termine di preavviso di cinque giorni, fatta salva la diversa previsione del termine contenuta nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge n. 93 del 1983. Gli atti di concessione di pubblici servizi debbono comunque contenere tra gli oneri imposti alle pubbliche concessionarie l'indicazione delle misure idonee a garantire tale adempimento. Queste disposizioni non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine democratico, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Il relatore Toth illustra quindi un subemendamento al proprio emendamento al comma 2 dell'articolo 2, in base al quale le misure adottate dalle amministrazioni e dalle imprese erogatrici di servizi devono rispettare altresì i limiti stabiliti nei regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali aziendali e con gli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della legge n. 93 del 1983.

Il senatore Rosati illustra, a sua volta, un emendamento, al comma 4 dell'articolo 2, in base al quale nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine democratico o a tutela della sicurezza e dell'incolumità dei lavoratori in presenza di un pericolo imminente non si applicano le sole disposizioni dell'articolo 2 relative al preavviso.

Prende quindi la parola il senatore Boato, il quale illustra due emendamenti all'articolo 2, finalizzati il primo ad inserire, al comma 2, la previsione dell'audizione delle organizzazioni sindacali per la definizione dei regolamenti di servizio, ed il secondo a far riferimento, al comma 4, ai casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale.

Il senatore Perricone illustra un suo emendamento al comma 3, tendente ad elevare il termine di preavviso da cinque a quindici giorni.

Il senatore Onorato illustra quindi due emendamenti, l'uno al comma 1, di carattere meramente formale, in base al quale si propone la sostituzione della dizione «il diritto di sciopero viene esercitato previo preavviso» con l'espressione «deve essere proclamato con preavviso», e l'altro, al comma 4, di contenuto analogo a quello del senatore Rosati.

Il presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore Giugni, dopo essersi espresso favorevolmente all'emendamento proposto dal senatore Rosati, osserva, a proposito della introduzione del riferimento ai regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali aziendali e gli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della legge n. 93 del 1983, proposta dal relatore, che tanto la parte sindacale quanto i datori di lavoro dovrebbero essere favorevoli all'adozione di tali regolamenti.

Sul riferimento ai regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali aziendali prende quindi la parola il senatore Antoniazzi, che giudica convincente la formulazione dell'emendamento proposto dal relatore, pur sottolineando che sulla materia, al di là delle convinzioni dei singoli, non esiste una posizione univoca all'interno delle forze sociali. Giudica invece superfluo l'emendamento relativo al termine di preavviso, proposto dal senatore Rosati, che potrebbe essere interpretato come un tentativo di introdurre dei limiti eccessivi nel momento in cui si verificano eventi di carattere eccezionale.

Concorda con il senatore Antoniazzi il senatore Lama, il quale sottolinea tuttavia che l'approvazione del disegno di legge in discussione comporterà un cambiamento degli stessi

fondamenti dello Stato di diritto, perchè esso introdurrà dei limiti, prima inesistenti, all'esercizio del diritto di sciopero.

In riferimento alle considerazioni svolte dal senatore Antoniazzi, il presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore Giugni, si augura che tutte le forze sindacali consentano all'adozione dei regolamenti di servizio.

Si passa quindi alla votazione dell'articolo 2.

Dopo l'accoglimento dell'emendamento, di carattere generale, il relatore al comma 1, il presidente Elia, dopo aver avvertito che l'emendamento formale presentato dal senatore Onorato risulta assorbito dalla formulazione del relatore, mette in votazione l'emendamento al comma 2 proposto dal senatore Pontone.

Il presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore Giugni, prendendo la parola per dichiarazione di voto, si chiede se l'esigenza rappresentata dai due emendamenti proposti dal senatore Pontone non risulti soddisfatta dall'emendamento proposto dal relatore.

Replica il senatore Pontone, il quale conferma la sua intenzione di mantenere le sue proposte di emendamento.

Dopo che il senatore Boato ha dichiarato la sua astensione, l'emendamento del senatore Pontone al comma 2 risulta respinto.

Viene quindi messo in votazione l'emendamento al comma 2 proposto dal senatore Boato, che risulta ugualmente respinto.

Il presidente Elia mette poi in votazione l'emendamento al comma 2 proposto dal relatore (con le modifiche accolte dallo stesso proponente), che risulta approvato, con l'astensione dei senatori Vecchi e Pontone.

Si passa alla votazione dell'emendamento al comma 3 proposto dal senatore Perricone, che risulta respinto.

Si passa quindi ad esaminare l'emendamento al comma 4, proposto dal relatore.

Dopo interventi in senso contrario del presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore Giugni, e del senatore Maffioletti, e dopo che il senatore Pontone ha dichiarato la propria astensione, il presidente Elia suggerisce l'adozione di talune ulteriori modifiche, di carattere formale e la collocazione di detto emendamento dopo il secondo comma.

Il senatore Rosati rileva che l'inversione dei

commi 3 e 4 potrebbe determinare un'interpretazione errata circa le indicazioni che devono essere contenute negli atti di concessione di pubblici servizi. Si potrebbe infatti ritenere, stante la dizione «garantire gli adempimenti previsti dai precedenti commi», che gli atti di concessione debbano indicare anche, ad esempio, quali debbono essere le quote di lavoratori tenuti comunque a fornire le prestazioni essenziali.

Concorda il senatore Boato.

Dopo un breve dibattito cui partecipano il presidente Elia, il senatore Rosati ed il relatore, su proposta del Presidente le parole «gli adempimenti previsti dai precedenti commi» sono sostituite dalle altre «gli adempimenti previsti dal precedente comma secondo le modalità ivi indicate».

L'emendamento proposto dal relatore è quindi approvato comprensivo di tali modifiche.

Si passa all'esame del comma 5, al quale sono stati presentati - oltre ad un emendamento sostitutivo a firma del relatore - due emendamenti di identico contenuto, a firma rispettivamente dei senatori Onorato e Rosati, tendenti a limitare al solo obbligo di preavviso la deroga concessa dal comma in esame agli obblighi stabiliti dall'articolo 2, nonché un emendamento del senatore Pontone diretto a sopprimere il riferimento agli scioperi proclamati in difesa dell'ordine democratico, ed un emendamento del senatore Boato, che sostituisce alla formula «ordine democratico» l'altra «ordine costituzionale».

Il senatore Boato si dichiara contrario all'emendamento proposto dal senatore Rosati e dal senatore Onorato, facendo presente che, al di là delle intenzioni dei presentatori, esso rischia di innescare pericolose controversie giurisprudenziali, in quanto sarebbe ammesso, anche nei casi straordinari previsti dal comma 5, un sindacato del giudice sull'osservanza degli obblighi previsti dall'articolo 2.

Concorda il senatore Antoniazzi, il quale rileva che gli scioperi cui fa riferimento il comma in esame, proclamati in seguito ad eventi straordinari suscettibili di forte impatto emotivo, durano normalmente poche ore e non provocano gravi interruzioni dei servizi pubblici essenziali.

Il senatore Rosati, pur riconoscendo la fondatezza delle obiezioni mosse alla sua proposta emendativa, fa presente che anche l'attuale formulazione rischia di produrre conseguenze negative, in quanto potrebbe apparire come un'ingiustificata autorizzazione di comportamenti lesivi di interessi generali, cosa che l'opinione pubblica più conservatrice non mancherebbe di rilevare.

Dopo un breve dibattito cui partecipano il senatore Mazzola, il senatore Boato e i Presidenti delle due Commissioni, il senatore Rosati ritira il proprio emendamento, esprimendo però l'auspicio che il relatore elabori una formulazione più soddisfacente da sottoporre al voto dell'Assemblea. L'emendamento del senatore Pontone, posto ai voti, non è approvato.

Il relatore modifica il proprio emendamento nel senso proposto dall'emendamento del senatore Boato.

L'emendamento del relatore, posto ai voti, è approvato ed è quindi approvato il comma 5 nel testo così emendato.

L'articolo 2, posto ai voti nel testo emendato, è conclusivamente approvato, con l'astensione dei senatori Onorato, Boato e Pontone. Esso risulta del seguente tenore:

#### Art. 2.

1. Nei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 il diritto di sciopero è esercitato con preavviso e con l'indicazione della durata, nonché con l'adozione di misure dirette a consentire livelli indispensabili di funzionamento del servizio, mediante astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ovvero mediante forme di erogazione periodica fatta salva la continuità degli eventuali servizi alternativi.

2. Le amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi sono tenute, nel rispetto del diritto di sciopero, anche in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, a prevedere ed attuare, nei limiti delle clausole

contenute nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, nonché nei regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali aziendali e gli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della medesima legge, ovvero, in mancanza, nei limiti della presente legge le necessarie misure al fine di consentire gli adempimenti di cui al comma 1, prevedendo altresì la pronta riattivazione del servizio quando l'astensione sia terminata. Le stesse sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno due giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e della riattivazione degli stessi.

3. Gli atti di concessione di pubblici servizi debbono in ogni caso contenere tra gli oneri imposti alle imprese concessionarie l'indicazione delle misure idonee a garantire gli adempimenti previsti dal precedente comma secondo le modalità ivi indicate.

4. Al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure di cui al comma 2 ed al fine altresì di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi, il termine di preavviso di cui al comma 1 è di cinque giorni. È fatta salva la diversa previsione del termine contenuta nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93.

5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il presidente Elia avverte che le Commissioni 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> torneranno a riunirsi domani, mercoledì 8 giugno, alle ore 20, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 18,10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per le questioni regionali**

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

*Presidenza del Presidente*

AUGUSTO BARBERA

*La seduta inizia alle ore 17,10.*

*Interviene il ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali Antonio Maccanico.*

**COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE RIFORME ISTITUZIONALI ANTONIO MACCANICO SULLA POLITICA DI GOVERNO CONCERNENTE I RAPPORTI TRA LO STATO ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE**

Il presidente Augusto Barbera comunica preliminarmente che il Gruppo Federalista europeo ha fatto pervenire la richiesta di riprendere l'odierna seduta con l'impianto TV a circuito chiuso. Se la Commissione consente, così resta stabilito.

Il senatore Gianfranco Pasquino fa notare che i radicali, che pure hanno avanzato tale richiesta, non sono presenti alla seduta.

La Commissione consente.

Il presidente Augusto Barbera fa presente che alle diciotto è prevista una importante votazione alla Camera, ciò che costringerà a rinviare il dibattito sulle comunicazioni del Ministro ad altra seduta.

Il deputato Altero Matteoli sottolinea l'esigenza che sia avviato un minimo di coordinamento tra le segreterie delle varie Commissioni in modo da evitare duplicazioni di impegni e da garantire la stessa dignità ai lavori parlamentari.

Il presidente Augusto Barbera rileva che già l'aver scelto il martedì pomeriggio per l'effettuazione delle sedute della Commissione è

indice di buona volontà della Commissione stessa e costituisce un segnale anche in termini organizzativi. Cede quindi la parola al ministro Antonio Maccanico, sottolineando la valenza politica del suo doppio incarico nel momento attuale.

Il ministro Antonio Maccanico esordisce dicendosi grato dell'occasione che la Commissione gli ha offerto di riferire sulla complessa problematica delle Regioni e del rapporto tra lo Stato e il sistema delle autonomie. Come è noto, il Governo ha posto al centro del suo programma il tema delle riforme istituzionali e, nell'ambito di queste, acquista particolare rilievo quella del sistema delle autonomie, da intendere in stretta connessione con il ruolo delle Regioni. È tempo, infatti, di avviare una verifica dei rapporti instauratisi tra Governo, Parlamento, Regioni e sistema delle autonomie, verifica tanto più importante in vista della scadenza dell'attuazione del mercato unico europeo del 1992. Al riguardo sottolinea l'esigenza di uscire ormai dalla ristretta logica dei piccoli aggiustamenti e dei ritocchi per ripensare ad un nuovo quadro unitario contrassegnato dall'equilibrio delle componenti istituzionali in gioco.

Dopo la stagione culminata nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 al Governo non sono mancate critiche al legislatore statale da parte delle Regioni, soprattutto a conclusione di tutta una fase che, come quella degli anni '70, era stata diretta a riaffermare la logica della programmazione economica nazionale. Invece mancando il riferimento alla programmazione nazionale, sono venuti meno anche i punti di appoggio per quella regionale. Le stesse Regioni non sono esenti da critiche, impegnate, come in qualche occasione è apparso, a risolvere più che altro la gestione del quotidiano. Occorre invece uscire dagli schemi affermatasi ed avere maggiormente di mira come avvicinarsi ai problemi dei cittadini, che è poi il tema dello sviluppo di una

democrazia efficiente. Questo non vuol dire dover ridimensionare il ruolo politico delle Regioni all'insegna di un presunto efficientismo. Vi è poi da aggiungere che, se ha ragion d'essere un bilancio critico dell'esperienza delle Regioni, questo è avvenuto anche perché il processo programmatico ha subito nel tempo profondi sconvolgimenti, soprattutto a causa dei processi di internazionalizzazione della nostra economia. Ma bisogna guardare anche a fattori propriamente istituzionali per comprendere le dinamiche che si sono intrecciate ed individuare gli obiettivi che si pongono nell'attuale momento politico. La finanza regionale, per esempio, deve essere componente essenziale della finanza pubblica. I rapporti finanziari tra Stato e Regioni sono insoddisfacenti e proprio per questo è stato nominato un gruppo di lavoro con l'obiettivo di riformulare il rigido sistema attuale che tante doglianze ha provocato da parte delle Regioni, le quali, da parte loro, non sempre sono state caratterizzate da solerte capacità di spesa.

Una serie di raccordi istituzionali ora dispersi saranno ridisegnati unitariamente all'interno del disegno di legge di riforma della Presidenza del Consiglio. Un migliore assetto dei Commissari di Governo costituirà un ulteriore impegno di lavoro, sul versante della riorganizzazione degli uffici della Presidenza del Consiglio in modo da realizzare pienamente il disposto dell'articolo 124 della Costituzione. Certo, un riordinamento organico della materia istituzionale non può non passare per la riforma dei ministeri, ma a volte porre troppa carne al fuoco può essere controproducente.

Occorre anche avviare una ulteriore riflessione in modo da affermare una maggiore flessibilità dei congegni rispetto al sistema dei rapporti attuale, che rischia di penalizzare le Regioni più deboli, ed impegnarsi a calare nella realtà un regionalismo più cooperativo, un regionalismo per risultati e per moduli programmatici, realizzando in questo modo quanto è già canonizzato dagli Statuti. Forse con una nuova individuazione di competenze si potrebbe porre rimedio al fenomeno delle inadempienze più gravi, eventualmente con un uso più ampio delle procedure sostitutive,

fidando sulla collegialità delle decisioni del Governo e chiamando in causa con un ruolo più appropriato la stessa Commissione per le questioni regionali. In particolare sembra necessario un processo di autoriforma regionale, a cominciare dagli Statuti, e il Governo non mancherà di favorire tale processo.

Le Regioni poi debbono poter spendere in modo migliore e soprattutto debbono poter affermare una maggiore capacità progettuale: basta quindi con l'estenuante negoziazione circa i vincoli da imporre o non imporre alle Regioni. E ciò - lo ripete - andrebbe a beneficio soprattutto delle Regioni più deboli.

Occorre inoltre incidere nella materia dei controlli, sia quelli di efficienza sia quelli amministrativi di cui agli articoli 125 e 130 della Costituzione, che da tempo sono giudicati inidonei. Il disegno di legge che il Governo sta elaborando sul sistema delle autonomie si occupa anche di questa materia, prevedendo tra l'altro anche l'attivazione della Commissione per le questioni regionali. Quanto a quest'ultima, in base alle indagini conoscitive già svolte nelle precedenti legislature e con uno sguardo all'indagine recentemente deliberata in ordine alle forme di collegamento Parlamento-Regioni, ritiene che uscirà anche meglio definito il suo ruolo; per intanto giudica utile il dibattito già avviato sulla ricognizione dei poteri, chiedendosi semmai se potrà essere sufficiente parlarne in sede di riforme regolamentari o se non si dovrà far riferimento alla più complessa problematica attorno al bicameralismo.

Il quadro delle questioni da affrontare presenta numerosi problemi che in questa sede naturalmente sono stati soltanto sfiorati. Da parte sua avverte, così come tutte le forze politiche hanno evidenziato, l'esigenza di operare in direzione di una rimodulazione dell'assetto dei pubblici poteri adeguato alle nuove esigenze ed in questo senso assicura sin d'ora la sua piena disponibilità a valutare positivamente i contributi che perverranno dall'approfondimento della problematica posta al centro della riflessione della Commissione.

Dopo un breve intervento del presidente Barbera che rinvia il dibattito ad altra seduta, il deputato Bassanini domanda al Ministro se, nella fase di elaborazione del provvedimento

di riforma sulle autonomie locali, si intenda seguire o meno una logica «monoministeriale» - quella cioè che caratterizza il Ministero degli interni. Da parte sua spera in qualcosa di più rilevante del solito «concerto» burocratico tra Ministeri diversi.

Il ministro Antonio Maccanico afferma che la predisposizione del progetto sta avvenendo presso il Ministero degli interni, ma prima

della sua presentazione al Consiglio dei ministri esso sarà inviato al suo Ministero perchè si tenga conto delle eventuali ulteriori osservazioni. Si tratta poi di vedere se il tutto sarà condensato in un unico provvedimento, come egli stesso auspica, o farà parte di più provvedimenti.

*La seduta termina alle ore 17,45.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER IL CONTROLLO SUGLI INTERVENTI  
NEL MEZZOGIORNO**

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

17ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
BARCA

*Interviene il sottosegretario alla Presidenza  
del Consiglio Galasso.*

*La seduta inizia alle ore 16,30.*

**IN MEMORIA DEL SENATORE MANLIO ROSSI  
DORIA**

In apertura di seduta il presidente Barca, credendo di interpretare i sentimenti unanimi dei colleghi della Commissione bicamerale, rinnova i sentimenti di cordoglio per la scomparsa dell'illustre meridionalista e parlamentare Manlio Rossi Doria. Ricorda come egli, attingendo a fonti diverse ma non per questo indulgendo ad una visione eclettica, ha contribuito ad approfondire in modo razionale e critico i termini della questione meridionale.

Il sottosegretario Galasso, intervenendo a nome del Governo, assicura che il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno si associa con profonda partecipazione alle parole del Presidente, ben tenendo presente quanto l'opera dell'illustre studioso e uomo politico abbia significato e continui a significare per lo sviluppo della coscienza e della riflessione critica in materia meridionalistica.

**MATERIE DI COMPETENZA**

**Esame del seguente atto:**

**Innamorato e Soddu: Proposta di relazione alla  
Assemblea sui problemi connessi alla attuazione**

della legge 1º marzo 1986, n. 64 (articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato)

Il relatore Soddu presenta formalmente la proposta di relazione, per la parte che riguarda i problemi generali dell'attuazione della legge n. 64 del 1986. Il testo recita testualmente:

«La presente relazione si prefigge di portare all'attenzione del Parlamento, secondo l'articolo 50 del Regolamento del Senato della Repubblica, lo stato di attuazione della legge 1º marzo 1986, n. 64, "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", nonchè sollecitarne l'attenzione su alcuni dei più importanti problemi emersi nella discussione che sul tema ha impegnato per varie sedute la Commissione bicamerale. Per l'occasione la Commissione si è giovata dei contributi del Presidente del Consiglio dell'epoca, onorevole Gorla, del Ministro del Mezzogiorno, onorevole Remo Gaspari, del Comitato di presidenza delle Regioni meridionali, nonchè del Presidente dell'Agenzia professor Torregrossa e del direttore del Dipartimento dottor Da Empoli.

La relazione tenta la difficile sintesi di un problema complesso che, come gli onorevoli colleghi sanno, è unanimemente considerato il problema centrale del nostro Paese, da anni ormai oggetto di studi, di impegni, di leggi e di interventi di varia natura, ma tutt'altro che avviato a soluzione.

Si può dire, anzi, che più esso, dilatandosi ed aggravandosi, diventa punto di riferimento delle dichiarazioni del Governo, dei partiti, dei sindacati e delle più diverse organizzazioni sociali e culturali e più esso sfuma e diventa inafferrabile, evanescente, quasi un fantasma che attraversa i nostri ragionamenti ma non si incarna, non si materializza.

È difficile spiegare questa contraddizione e questo distacco così ampio tra parole e fatti, tra dichiarazioni di principio e azioni concrete. Questa situazione dura ormai da parecchi anni: da un lungo periodo, ancora tutto da

analizzare e da spiegare, il cui segmento più difficile è quello che intercorre tra la scadenza della penultima legge organica sull'intervento straordinario, la n. 183 del 1976, e la nuova legge n. 64. Questo periodo è stato occupato da leggi dichiaratamente transitorie, adottate in attesa di una nuova più organica disciplina che recepisce le molte novità intervenute nell'assetto istituzionale, negli orientamenti dei partiti e della pubblica opinione e soprattutto nelle tendenze dell'economia italiana ed internazionale, tre livelli ai quali proprio negli anni dal 1976 al 1986 sono maturati cambiamenti di grande rilevanza, che si dimostreranno persistenti nel lungo periodo.

In questo stesso decennio l'intervento straordinario sembra vivere un lento ed inesorabile tramonto, anche nel quadro di una profonda ristrutturazione finanziaria e tecnologica in atto nel Paese e di una non risolta crisi di instabilità economica.

Già la n. 183 modifica in maniera significativa la struttura normativa e la strumentazione operativa dell'intervento avviando il processo di superamento di quella centralizzazione e di quell'unità operativa di programmazione, finanziamento, progettazione ed esecuzione che avevano costituito dall'inizio la sua più importante e significativa caratteristica.

Sia pure con molte cautele e molti contrappesi, infatti, la n. 183 accetta e legittima il nuovo soggetto politico rappresentato dalle Regioni affiancando al Ministro il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali. Le Regioni vengono chiamate così a concorrere a una difficile esperienza di programmazione e di adeguamento dell'intera struttura dell'intervento straordinario alle nuove esigenze di un Mezzogiorno investito dalla crisi dell'industria e dal più generale rallentamento degli investimenti pubblici e privati. Sono gli anni in cui si cerca disperatamente di difendere l'esistente più che di costruire il nuovo. Il processo di ristrutturazione e di riconversione industriale infatti procede inesorabilmente cambiando tutte le vecchie convinzioni e le vecchie convenienze, spostando in maniera radicale l'interesse delle imprese dagli ampliamenti produttivi e dalla creazione di nuove aziende sostenute da incentivi verso un migliore, diverso, più razionale utilizzo dei fattori pro-

duttivi, cui si accompagnano innovazioni di processo e di prodotti.

Il Mezzogiorno assiste, si può dire impotente, al crollo di quella nuova frontiera industriale, della speranza di profondi cambiamenti che aveva segnato gli anni '60 e vede tutti gli sforzi, rivolti ad entrare comunque da protagonista in questo processo, frustrati dalla forza delle leggi dell'economia e dalle esigenze delle aree forti del Paese.

Tutto questo avviene in un contesto internazionale in forte movimento. Non è questa la sede per una disamina approfondita delle influenze che l'evoluzione dell'economia occidentale ha avuto in questo ultimo decennio sulla struttura economica e sociale del nostro Paese. Del resto esse sono state tanto a lungo e così spesso richiamate che i colleghi possono fare a meno di un riferimento puntuale.

Guardate a ritroso, le vicende dell'intervento straordinario appaiono per un verso come l'estremo tentativo di bloccare il processo di nuova emarginazione del Mezzogiorno, e, per l'altro, la concessione riluttante della parte forte del Paese alla parte debole: più un costo pagato per la pace sociale che un serio tentativo di inserire il Mezzogiorno nel processo di ristrutturazione e di riconversione cui si apprestava l'economia nazionale.

Consapevoli o no che ne fossero i protagonisti dell'uno e dell'altro versante, questo appare in sintesi estrema il senso delle vicende del decennio 1976-1986, i cui esiti ancora incompiuti appaiono però per il Mezzogiorno di particolare importanza e gravità.

Senza richiamare tutti i dati della situazione presente basterà dire che il divario tra Sud e Centro-Nord negli ultimi anni ha invertito la tendenza e, invece di diminuire, ha ripreso a crescere riportandosi ai livelli degli anni '50, cioè agli anni precedenti all'intervento straordinario. Cresce la popolazione e cresce la forza-lavoro, ma cresce soprattutto la disoccupazione, che supera la soglia del 20 per cento e che specialmente per la parte giovanile e femminile appare di sempre più difficile soluzione.

Le basi industriali, nate negli anni '60, vengono drasticamente ridimensionate senza che gli imprenditori, particolarmente quelli pubblici, riescano (ammesso che lo vogliano)

a elaborare e mettere in opera un serio processo di ristrutturazione e di riconversione.

Le altre componenti dell'economia non sono in condizioni molto migliori. Soprattutto, non si è fatta avanti una alternativa al modello di sviluppo fondato sulla industrializzazione: i vari tentativi di presentare un modello di sviluppo non industriale sono serviti solo ad indebolire il fronte dei sostenitori dell'industrializzazione o, al massimo, a contenere la delusione e la frustrazione derivanti dalla crisi e dalla caduta delle speranze.

Protagonisti significativi di questa crisi sono stati da un lato le Partecipazioni statali e dall'altro l'intervento straordinario, in particolare i cosiddetti Enti collegati (FIME, FINAM, INSUD, eccetera), quasi falliti sul nascere e comunque incapaci di far fronte alle nuove diverse esigenze poste dal profondo mutamento di quadro.

Insieme alla crisi industriale emerge sempre più preoccupante una crescente disgregazione del tessuto sociale urbano e rurale, accompagnata dalla crescita disordinata di un turismo speculativo basato soprattutto sulle seconde case e da una sostanziale stasi dei processi di ammodernamento dell'agricoltura.

Altrettanto significativa, vista retrospettivamente, è la vicenda dell'apparato amministrativo e strumentale, che appare stretto nella contraddizione tra il mantenimento dell'assetto tradizionale incentrato sulla Cassa e le esigenze di riforma e di decentramento poste dalla nuova presenza delle Regioni. Anche per questa ragione alla decadenza della Cassa non si accompagna una crescita adeguata degli strumenti nuovi, regionali e centrali: nè si esprime meglio del passato l'amministrazione ordinaria che, anzi, continua a scaricare sullo straordinario una parte consistente dei suoi compiti, sicchè la sua presenza nelle aree meridionali diventa, per la scadente qualità dei servizi, una delle più importanti condizioni di freno, cioè una remora alla modernizzazione.

Nonostante questa evidente condizione dell'amministrazione ordinaria, prevale la linea di quanti sostengono l'incapacità e l'impreparazione delle Regioni rispetto ai compiti dello sviluppo e, conseguentemente, la necessità di mantenere e rafforzare le competenze dell'autorità centrale e delle strutture ammini-

strative speciali. Ritourneremo più avanti su questo aspetto dell'intervento straordinario perchè esso appare, sotto molti aspetti, l'elemento che più di altri esprime ancora oggi l'incertezza e l'indecisione sulle scelte da adottare in ordine all'apparato dell'intervento straordinario.

2. A tutto questo si accompagna un sensibile cambiamento di orientamento della opinione pubblica che appare sempre più infastidita e sempre meno preoccupata del richiamo delle forze politiche e sindacali alla gravità della "questione meridionale".

Questo orientamento dell'opinione pubblica deriva, per una parte, dall'invecchiamento di tesi sempre uguali e troppo ripetute, per un'altra dai problemi reali che il Paese si trova ad affrontare nel grande processo di modernizzazione che lo impegna e che richiede risorse pubbliche e private crescenti. Da ciò il fastidio che spesso è ostilità verso interventi straordinari non ben finalizzati e non immediatamente produttivi di risorse aggiuntive. In fondo questo orientamento, al di là del dissenso nelle parole, è stato quasi universalmente condiviso nei fatti e nelle scelte che hanno indicato come prioritario su ogni altro l'obiettivo di ricostruire per l'industria italiana margini di competitività e di produttività capaci di reggere la sfida dei paesi industrializzati e di avviare una ripresa complessiva dell'economia italiana. Da questo obiettivo è sostanzialmente escluso il Mezzogiorno.

La sostanziale debolezza del meridionalismo degli anni '70-'80 nasce dunque anche dalla sua esclusione da una strategia e da una linea di azione valide per tutto il Paese, capaci di fare del Mezzogiorno una risorsa in più per l'espansione e la modernizzazione dell'intera struttura produttiva prima ancora che per l'ampliamento delle basi produttive. Questa esclusione, occorre riconoscere è anche conseguenza della caduta di tensione politica e di elaborazione culturale che si è verificata all'interno dello stesso meridionalismo in questo periodo così cruciale. Bisognava trasformare il meridionalismo da una rivendicazione in una grande occasione per tutto il Paese, in una *chance* in più per lo sviluppo dell'intera economia italiana. Nel sostenere l'esigenza di una correzione sostanziale del

modello di sviluppo bisognava anche dimostrare che questa stessa correzione era capace di migliorare la *performance* globale del sistema. Ciò avrebbe dato un altro senso alle proposte, soprattutto a quelle relative alla manovra delle risorse disponibili, togliendo loro ogni intonazione punitiva e restrittiva e accentuandone piuttosto la capacità di concorrere ad orientare diversamente le decisioni delle imprese in ordine alla dislocazione nel Sud degli impianti. L'azione meridionalistica è servita a rallentare la crisi delle strutture tradizionali, ma non ha preparato la nascita del nuovo: ha in sostanza reso meno doloroso un lungo tramonto.

Ancora oggi la politica meridionalistica sembra muoversi tra un doppio vincolo e una doppia obsolescenza. Il doppio vincolo deriva dalla forma dell'intervento che è, sì, di solidarietà, ma di una solidarietà che appare ai meridionali carica di osservazioni minacciose, di giudizi severi, di sentenze rigorose. Questo fatto genera nel Mezzogiorno un atteggiamento schizofrenico: da un lato si vorrebbe rinunciare alla solidarietà nazionale per evitare i rimproveri ed i giudizi, dall'altro crescono il vittimismo e il rivendicazionismo radicale. L'una cosa e l'altra ritardano l'emancipazione e accrescono la dipendenza.

Ciò concorre a rendere più acuta la obsolescenza del complesso degli atteggiamenti, delle analisi e delle risposte alla «questione meridionale». Una prima obsolescenza colpisce, diciamo così, l'orientamento ed il patrimonio ideologico tradizionale l'esistenza stessa della «questione», il senso del divario tra Nord e Sud ed il finalismo da dare all'azione dello Stato nel suo insieme.

Una seconda obsolescenza colpisce i tentativi di estendere puramente e semplicemente i progetti dell'innovazione e del post-industriale ad una società arretrata, chiamata con i suoi mezzi ed i suoi soggetti ad una impresa estranea alla sua natura e superiore alle sue conoscenze. Se questo è stato vero per l'industrializzazione, a maggior ragione è vero per una economia post-industriale.

E in questo quadro, è nel vivo di questi problemi via via aggravatisi che è intervenuta nel marzo del 1986 l'approvazione della legge n. 64, tesa ad assicurare al Sud nuovi e più

validi strumenti, più adeguati ai mutamenti in atto.

3. Ma neppure questa legge, venuta dopo tante discussioni e tante attese, scioglie le ambiguità nelle quali si è vissuto, qualcuno dice sofferto, altri sonnecchiato così a lungo.

Essa cerca di mediare tra le varie esigenze, dando spazio a tutte e non privilegiandone nessuna. Ciò produce un risultato confuso: permane il modello industriale dell'intervento esterno, avanza il modello dello sviluppo industriale basato sulle energie locali, il cosiddetto sviluppo «autocentrato»; ma è presente anche il modello fondato sul superamento dello sviluppo industriale e sulla scelta di uno sviluppo fondato sul terziario, sul turismo e sul fattore urbano.

Cinque sono le novità sostanziali della legge:

a) coordinamento - fino ad allora quasi assente - tra intervento straordinario, intervento ordinario, intervento comunitario e leggi speciali; coordinamento da attuarsi a livello dell'istituto Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio;

b) rilancio di una programmazione dell'intervento attraverso i programmi triennali e i piani di attuazione ad iniziativa del Ministro e con il concorso determinante delle Regioni;

c) decentramento alle Regioni della progettazione e dell'attuazione di progetti nell'ambito della griglia definita dal programma triennale e dai piani annuali di attuazione;

d) introduzione del nuovo strumento, definito «accordo di programma», teso a unificare a livello di tutti i soggetti il momento della decisione e della esecuzione;

e) riorganizzazione degli Enti promozionali soprattutto al fine di sorreggere tecnicamente e finanziariamente la capacità progettuale delle Regioni e dell'intero sistema delle autonomie locali.

Ma l'attuazione della legge, anche per ciò che riguarda gli strumenti, è stata per una serie di circostanze lentissima, come dimostra il seguente datario:

11-4-1986. - Decreto ministeriale: adempimenti relativi ai piani annuali di attuazione del programma triennale per lo sviluppo del Mezzogiorno.

8-5-1986. - Deliberazione CIPI: incentivi ad imprese meridionali fornitrici di servizi reali.

27-6-1986. - Decreto del Ministro del tesoro: modalità relative alle agevolazioni concernenti l'emissione di prestiti obbligazionari destinati al finanziamento di attività produttive ed infrastrutture nel Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 64.

16-7-1986. - 1) Deliberazione CIPE: criteri e modalità per la concessione dei contributi di cui al comma 13 dell'articolo 12 della legge n. 64.

2) Deliberazione CIPI: direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge n. 64 a favore delle attività produttive localizzate nei territori meridionali.

28-7-1986. - Circolare del Ministro delle finanze: normativa sulle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 14 e 17 della legge n. 64.

31-7-1986. - Deliberazione CIPE: ammissibilità al contributo di cui all'articolo 12, comma 2, della legge n. 64 per i servizi reali in agricoltura.

9-10-1986. - Decreto ministeriale: procedure relative alla concessione ed erogazione dei contributi ai consorzi e alle società consorziali di ricerca ubicati nei territori meridionali.

25-10-1986. - Decreto del Ministro del tesoro: norme di attuazione dell'articolo 17, comma 5, della legge n. 64 con il quale è stata concessa la garanzia dello Stato per il rischio di cambio.

12-11-1986. - Decreto ministeriale: istituzione dell'albo speciale delle società che esercitano la locazione finanziaria agevolata nel Mezzogiorno.

18-12-1986. - Deliberazione CIPE: individuazione delle aree particolarmente svantaggiate del Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 64.

29-12-1986. - 1) Deliberazione CIPE: aggiornamento del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-89, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 64.

2) Deliberazione CIPE: approvazione del primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 64.

19-1-1987. - Decreto del Presidente della Repubblica n. 12: ordinamento del Diparti-

mento per il Mezzogiorno, di cui all'articolo 3 della legge n. 64.

28-2-1987. - Decreto del Presidente della Repubblica n. 58: riordinamento degli Enti per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 64.

8-4-1987. - 1) Deliberazione CIPE: direttive per i trasferimenti e la liquidazione delle opere della cessata Cassa per il Mezzogiorno.

2) Deliberazione CIPE: direttive concernenti la locazione finanziaria di macchinari per le attività produttive localizzate nei territori meridionali.

27-5-1987. - Decreto ministeriale: proroga al 31 luglio 1987 del termine previsto per la trasmissione delle proposte ai fini della formulazione del secondo piano annuale di attuazione del programma triennale per lo sviluppo del Mezzogiorno.

22-10-1987. - Deliberazione CIPE: criteri per l'assegnazione dei mezzi finanziari agli Enti di promozione (articolo 6 della legge n. 64).

12-12-1987. - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: articolazione dei servizi del Dipartimento per il Mezzogiorno.

Tra i provvedimenti non ancora attuati ci sono:

Deliberazione CIPE: approvazione del secondo piano annuale di attuazione del programma triennale;

redazione del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno;

decreto ministeriale sull'equiparazione del personale del Dipartimento economico presso la Presidenza del Consiglio;

delibera CIPE per il coordinamento fra intervento straordinario e ordinario, per direttive di coordinamento e misure di attuazione (articolo 2, commi 4 e 5).

Nell'esaminare l'efficacia della legge n. 64 si dovrà dunque tenere conto che essa non è ancora a regime dopo due anni dalla sua approvazione.

È quindi essenziale cercare di individuare gli ostacoli che si sono opposti e che si oppongono all'attuazione al fine di rimuoverli, anche sciogliendo le ambiguità che ancora oggi permangono. E ciò senza escludere a

priori, qualora ne venisse ravvisata l'opportunità, l'eventualità di ritocchi o modifiche in particolare nell'intricato e complesso campo delle norme attuative.

A questo tema la Commissione ha unanimemente deciso di dedicare la prima parte di questa relazione, affidando alla seconda parte la puntualizzazione dei problemi più specifici, ma estremamente rilevanti ai fini degli investimenti e dell'occupazione nel Sud nell'immediato futuro, dei completamenti delle opere già avviate dalla Agenzia e dei trasferimenti alle Regioni.

4. Come si è detto, fin dalla seduta della Commissione in cui si è decisa la predisposizione di questa relazione (9 febbraio 1988), si è assunta come ipotesi di lavoro la necessità, oggi primaria, di portare a regime il sistema di strumenti ed interventi definiti dalla legge n. 64, dando indirizzi per la rimozione di ostacoli posti in luce dall'esperienza passata, ma affrontati guardando soprattutto al futuro.

È stato già rilevato come una delle novità, forse la più importante, della legge n. 64 sia stata l'attenzione portata alla necessità di garantire quel coordinamento che è quasi totalmente mancato in passato tra intervento straordinario, intervento ordinario, intervento comunitario e leggi speciali; coordinamento da attuarsi a livello della Presidenza del Consiglio e a livello delle Regioni. È in funzione di questo coordinamento che è stato istituito il Dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio; e ancora in funzione di esso è stato previsto sia per l'aggiornamento del programma triennale che per la predisposizione dei piani annuali un più stretto rapporto con il Comitato delle Regioni meridionali; è ancora allo stesso fine, oltre che per snellire defatiganti procedure, che è stato dato particolare rilievo al nuovo istituto dell'accordo di programma, al fine di realizzare un concerto diretto ed immediato attorno a progetti ed azioni organiche tra diverse amministrazioni pubbliche.

Da tutto ciò è evidente la primaria esigenza di porre il Dipartimento per il Mezzogiorno al più presto in grado di adempiere ai compiti assegnatigli dalla legge e di dare ad esso tutta l'autorità necessaria per intervenire presso tutte le amministrazioni pubbliche.

La seconda esigenza urgente è quella di definire amministrativamente con più rigore le procedure per l'aggiornamento del programma triennale e la formulazione del piano annuale di attuazione e insieme di riequilibrare l'intervento ordinario e straordinario sia a livello centrale che a livello periferico.

Quanto più infatti le Regioni saranno coinvolte in questa formulazione e quanto più il piano annuale costituirà una griglia di scelte e di priorità, tanto più verrà offerto alle Regioni un punto di riferimento per la valutazione e il coordinamento di tutte le risorse.

Il piano di attuazione, regionalmente recepito, può costituire un importante strumento per orientare le stesse essenziali proposte degli organismi democratici di base.

Il decentramento attuato a favore delle Regioni e degli Enti locali dalla 64 appare dunque essenziale per esaltare le capacità, le energie, la iniziativa delle varie realtà locali e anche per tener conto dell'articolazione che, pure all'interno della «unità» della questione meridionale, è andata manifestandosi con differenze di sviluppo tra area ed area.

Si tratta di favorire con i fatti l'autonomia delle Regioni meridionali e degli Enti locali mettendole in condizione di decidere, di progettare, di valutare i progetti, di attuare e gestire azioni organiche che utilizzino tutte le risorse tanto dell'intervento ordinario, quanto dell'intervento comunitario, quanto, infine, dei diversi interventi straordinari e speciali.

La legge 64 è molto precisa a proposito dei poteri delle Regioni:

a) le Regioni partecipano alla formulazione del programma triennale. La legge n. 651/1983, espressamente richiamata al punto 3 dell'articolo 1 della legge 64, testualmente recita: «Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvede alla formulazione del programma di cui al comma precedente (programma triennale) sulla base delle proposte delle Regioni interessate dalla presente legge, sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali». Le medesime procedure valgono per l'aggiornamento annuale del programma;

b) le Regioni partecipano direttamente ed indirettamente, attraverso il Comitato delle Regioni meridionali, alla formulazione dei

piani annuali di attuazione. Il punto 6 dell'articolo 1 della legge 64 testualmente recita: «Alla realizzazione del programma triennale si provvede mediante piani annuali di attuazione, formulati dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, sulla base sia di progetti di sviluppo regionale inviati dalle Regioni entro il 31 maggio al Ministro stesso, sia di progetti internazionali o di interesse nazionale previsti dal programma triennale»;

c) alle Regioni è previsto il trasferimento delle opere la cui esecuzione e gestione faceva capo alla cessata Casmez, ivi comprese quelle da appaltare e da completare fatta eccezione per le opere appaltate che «per lo stato finale di avanzamento dei lavori debbano essere completate» a cura di una *gestione separata* costituita presso l'Agenzia (articolo 5 c. 1); per renderlo realizzabile la legge 64 stabilisce che «il CIPE, nella ripartizione annuale degli stanziamenti destinati alle Regioni, assegna alle Regioni meridionali i fondi necessari per sostenere gli oneri di manutenzione e gestione delle opere trasferite e da trasferire...»;

d) alla pari con altri soggetti pubblici centrali e locali le Regioni partecipano «per gli interventi (...) che richiedano, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali ed altri soggetti pubblici ed amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo» ad *accordi di programma* promossi dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Scopo dell'accordo di programma è attuare «il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e di determinare i tempi, le modalità ed il finanziamento, stabilendo altresì i destinatari della gestione» che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti.

Il legislatore si è reso conto che una tale somma di poteri e di compiti richiedeva che alle Regioni meridionali fosse assicurato un adeguato sostegno tecnico, progettuale, formativo, anche se questo sostegno non può sostituire una più diretta e matura assunzione di responsabilità da parte di tutta la classe dirigente locale.

Anche per garantire questo sostegno la legge

64 ha affrontato il riordinamento degli Enti già collegati alla Cassa indicando, tra gli altri criteri da seguire per questo riordinamento:

a) quello di assicurare la promozione e l'assistenza tecnica in materia di programmazione, di progettazione, di studi di fattibilità a favore di amministrazioni regionali e di enti locali (punto *m* del c.2 dell'articolo 6);

b) quello di sostenere una efficiente gestione e manutenzione delle opere (punto *o* del comma citato);

c) quello di sostenere la formazione e l'aggiornamento di operatori pubblici (punto *e*);

d) eccetera.

Il fatto che il riordinamento sia avvenuto in modo molto limitato e parziale è certamente uno dei fattori che hanno ritardato l'assunzione da parte delle Regioni meridionali dei compiti e dei diritti loro assegnati o riconosciuti dalla legge. L'articolo 6 solleva problemi interpretativi sui quali torneremo.

Altri problemi appaiono non risolti, ai fini del coordinamento, per quanto riguarda il rapporto tra il programma triennale, il piano annuale di attuazione e i *piani* o programmi pluriennali di spesa relativi all'intervento ordinario. Ci si riferisce in particolare ai programmi pluriennali per l'agricoltura (PAN), al piano delle telecomunicazioni, al piano dei trasporti, ai programmi delle PPSS.

Si pone innanzitutto, a proposito della spesa ordinaria, il problema di coinvolgere direttamente il Dipartimento per il Mezzogiorno nella selezione delle spese per le quali va rispettato il vincolo della riserva per il Sud. Ma si pone anche il problema, che non appare del tutto risolto nel decreto che costituisce il Dipartimento, di stabilire un nesso diretto - anche utilizzando lo strumento degli accordi di programma - tra programmi settoriali nazionali e programma triennale per il Mezzogiorno. Questo nesso non può passare solo per il CIPE.

Il problema di un coordinamento delle leggi speciali e, in particolare, di quelle legate ad eventi calamitosi si pone per tutto il territorio nazionale, ma si pone in modo particolarmente urgente nel Mezzogiorno, dove le aree di sviluppo industriale e in generale le infrastrut-

ture rischiano di essere decise sulla base della fatalità anziché secondo un progetto che tenga presente tutti gli aspetti del problema, compreso quello di un riequilibrio interno al Sud.

5. Lo schema operativo della 64 è uno schema complesso sia a livello centrale che a livello periferico.

Esso prevede il coinvolgimento di strutture ministeriali, di Comitati interministeriali quali il CIPE ed il CIPI, e dell'intero Consiglio dei Ministri per la parte relativa agli indirizzi generali ed all'impostazione del bilancio.

Il Presidente del Consiglio risulta titolare della responsabilità dell'indirizzo generale, della coerenza e del coordinamento della spesa rispetto alla priorità degli obiettivi meridionalistici. Alla formazione degli indirizzi generali e dei programmi di intervento partecipano le Regioni, sia direttamente sia attraverso il Comitato delle Regioni meridionali che viene consultato in tutte le fasi della programmazione e della attuazione.

La struttura politica centrale è articolata in due aree funzionali: da un lato il Dipartimento, al servizio del Governo, ed in particolare del Presidente del Consiglio e del Ministro per il Mezzogiorno; dall'altro l'Agenzia e gli Enti promozionali in diversa misura responsabili dell'attuazione, della promozione e del sostegno finanziario e tecnico alle politiche di sviluppo.

Il Dipartimento dovrebbe assicurare al Governo quell'azione di coordinamento che appare il cuore della nuova politica di intervento.

Esso ha a disposizione poteri e strutture che dovrebbero essere funzionali a questo ruolo.

Gli istituti programmatici ed amministrativi previsti per l'attuazione della legge sono il programma triennale ed il piano annuale, e sulla base di essi una serie di azioni tra le quali assumono un rilievo del tutto particolare l'accordo di programma e la contrattazione programmata; a queste si è di fatto aggiunta una terza fattispecie chiamata «intesa di programma», cioè un accordo fra due soggetti entrambi pubblici che non viene sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri.

L'insieme delle azioni centrali comprende, oltre l'accordo di programma e la contrattazione programmata, la manovra degli incentivi e

programmi speciali affidati agli Enti dal Ministro.

La struttura periferica è tutta incentrata sulla Regione, alla quale dovrebbero far capo i soggetti locali soprattutto per gli interventi di carattere regionale e sub-regionale, ma non solo per questi.

Per far funzionare questa rete politico-amministrativa così articolata sono state varate procedure piuttosto complesse. Tutte le proposte affluiscono dai diversi soggetti locali o alla Regione e da questa, dopo una valutazione ed un primo coordinamento, al Dipartimento, oppure direttamente al Dipartimento quando si tratta di interventi di natura interregionale o nazionale. L'iter risulta molto diversificato e frammentato; la proposta, infatti, prima di arrivare all'approvazione deve transitare alla Regione, poi al Dipartimento, poi al Comitato delle Regioni meridionali, ed essere infine inserita nel piano e approvata dal CIPE. Una volta approvato il piano il processo si svolge nel senso inverso, e le opere e gli interventi inclusi nel programma trovano attuazione da parte dei vari soggetti sulla base di convenzioni stipulate, secondo moduli prestabiliti, dall'Agenzia che è anche responsabile del buon esito dell'intervento.

Come si vede, la 64 non ha operato una scelta tra modelli alternativi. Il legislatore ha preferito assemblare diverse soluzioni possibili e far convivere le strutture straordinarie con quelle ordinarie, il potere centrale con la diffusa soggettualità periferica, il decisionismo con una marcata partecipazione, lo sviluppo dell'industria e del post-industriale con la conservazione delle infrastrutture tradizionali e con l'agricoltura, la rivitalizzazione delle funzioni urbane con lo sviluppo delle aree di particolare depressione.

L'elenco potrebbe continuare, ma già questo è sufficiente per dimostrare che il legislatore non ha fatto una scelta tra diverse possibilità, ma ha, semmai, cercato di conciliare esigenze di segno diverso anche in considerazione delle diverse realtà nelle quali si articola oggi il Mezzogiorno e delle diverse posizioni che si confrontano, senza che l'una riesca a prevalere sull'altra, in ordine soprattutto al mantenimento di una specifica strumentazione straordinaria speciale:

si decide di affidare la massima responsabilità al Presidente del Consiglio facendolo responsabile del coordinamento e dell'indirizzo generale, ma contestualmente con la stessa legge si delegano tutti i poteri al Ministro;

si crea un Dipartimento con grandi compiti di coordinamento, di valutazione e di indirizzo, ma nello stesso tempo si dà vita a una Agenzia che apparentemente può essere considerata solo un Ente erogatore dei fondi, ma che inevitabilmente è destinata a occupare uno spazio più forte e ben più incisivo per la natura stessa dei suoi compiti e per la forza del processo di intervento;

si indica la strada delle Regioni e della soggettività diffusa, ma nello stesso tempo si cerca di tenere tutto sotto il rigido controllo del potere centrale;

si afferma la validità della nuova soggettività meridionale ma insieme si mantengono in vita tutti gli organismi centrali e periferici che, inevitabilmente, tenderanno ad occupare anche spazi dei poteri locali;

si afferma di voler valorizzare l'amministrazione ordinaria ma invece di semplificare le vecchie strutture centrali e periferiche nate e cresciute con l'intervento straordinario come bracci operativi della Cassa e di renderle coerenti con questa scelta, di fatto si dà vita ad una sovrapposizione di procedure e di poteri che rendono sempre più confuso tutto il quadro.

Il tutto dovrebbe essere ricondotto ad unità attraverso una programmazione scorrevole, aggiornata anno per anno. Già alle prime esperienze una tale programmazione, che mira a tradurre in realtà quanto già previsto dalla legge 651 del 1983, nella quale veniva posto in modo esplicito il problema del coordinamento tra intervento ordinario e straordinario, dimostra però la sua intrinseca debolezza sul punto più cruciale, e cioè proprio nell'attività di coordinamento tra intervento ordinario e straordinario, tra Ministeri, Enti economici nazionali, amministrazioni centrali ed Enti locali. I residui della precedente esperienza sono così evidentemente presenti da rendere difficile l'avvio dell'applicazione nel processo di programmazione delle novità più significative che la legge ha comunque introdotto nell'intervento straordinario.

Potrebbe sembrare che il legislatore abbia

scelto di attendere tempi migliori, cercando di evitare un ulteriore peggioramento ma senza porsi propositi più ambiziosi e più ardui. Forse non è stata questa l'intenzione: di fatto però l'intervento straordinario sembra destinato più che a cambiare il processo in corso a contenerne gli effetti negativi per il Mezzogiorno e ad evitare ulteriori emarginazioni. Attraverso la dotazione di risorse aggiuntive si dovrebbe non tanto rovesciare la tendenza quanto contenere gli effetti dentro una misura di tollerabilità, preparando il campo all'estensione del modello di sviluppo attuale a quelle zone che nel frattempo si saranno dotate di strutture civili, urbane, ambientali, di servizi tecnologici, di risorse idriche ed energetiche e di quanto altro è necessario a rendere praticabile un'economia più avanzata.

6. Gli osservatori più attenti delle vicende meridionali, viste all'interno del più vasto processo che investe il Paese, riconoscono che non sarà facile nel breve e medio periodo creare condizioni di reale convenienza per le imprese a localizzarsi nel Sud, visti i margini che ancora esistono nel Centro-Nord per le azioni di riconversione e di ristrutturazione industriale.

I caratteri salienti dell'attuale processo economico sono diversi da quelli degli anni '60; essi si fondano su elementi finanziari e su risorse immateriali - dell'informatica e delle innovazioni tecnologiche - più che su strutture fisiche e su nuovi e più estesi apparati produttivi.

A ciò si aggiunga che i nuovi poteri finanziari e dell'informazione oggi dominanti sono più difficilmente controllabili dal potere politico nazionale, più svincolati da una rigida logica interna e più attenti allo scenario internazionale.

Ma non è certo complicando ulteriormente i meccanismi della 64 e stravolgendo l'impostazione di fondo che si potranno orientare le energie e le volontà imprenditoriali pubbliche e private verso l'obiettivo dello sviluppo del Sud. La nuova legge costituisce comunque un passo avanti perchè ripropone la questione delle due realtà del paese e l'esigenza non tanto di realizzare quell'impossibile saldatura che inseguiamo da più di un trentennio nelle percentuali del reddito pro capite e del PIL, quanto piuttosto di creare quelle condizioni di compatibilità nel sistema e di vocazione e

disponibilità ricettiva nei confronti di uno sviluppo che l'andamento del processo generale potrebbe provocare anche prima del previsto.

Se si partisse da questa considerazione, dall'esigenza cioè di creare un ambiente idoneo e non anomalo rispetto al restante territorio italiano, la 64 potrebbe essere attuata in maniera più coerente ed efficace, abbandonando certe illusioni ed evitando dispersioni di risorse e spreco di energia.

I ritardi significativi che sono stati indicati nel corso di questa relazione sono in parte da attribuire alle procedure adottate, che appaiono complesse, molto spesso macchinose, obiettivamente destinate a sommare i passaggi ed i controlli dell'intervento straordinario con i passaggi ed i controlli dell'intervento ordinario.

Molti strumenti, inoltre, sono ancora inattivati; l'incentivazione appare lenta e poco efficace; le opere pubbliche risentono pesantemente delle nuove procedure, tanto che si è persino temuto un blocco della spesa pubblica.

Bisogna superare questa immagine di un Sud che appare come bloccato in mezzo al guado, incapace di scegliere una piuttosto che l'altra direzione; un Sud abbandonato a se stesso, un luogo dal quale fuggire piuttosto che una nuova frontiera dello sviluppo.

Anche il modello di sviluppo «autocentrato», che sembrava posto a base del nuovo tempo dell'intervento straordinario, appare fortemente contratto, privo di azioni e di proposte adeguate e comunque inceppato da vincoli di varia natura soprattutto del potere centrale.

Ancora più inefficiente e inadeguata si dimostra l'azione dell'amministrazione ordinaria e delle imprese a partecipazione statale.

È sempre più fortemente avvertita nel Parlamento, nelle forze politiche e nell'opinione pubblica l'insufficienza delle azioni e degli interventi e l'esigenza di individuare elementi unificanti, idee-forza, poteri e strumenti capaci di realizzare una forte composizione, un polo di riferimento, un nuovo centro sul quale far convergere e dal quale far partire gli impulsi e le azioni necessari. Nasce da qui l'esigenza di cercare un nuovo «ricentraggio» dell'intervento, un aggiornamento delle tecniche e persino del linguaggio, della stessa terminologia, che vanno adeguati a quelli correnti e resi più

comunemente acquisibili. Occorre una nuova operatività costituita da un nuovo centro e da molte periferie.

Non si può fare tutto centro o tutta periferia.

7. il problema non è tanto di cambiare ancora una volta tutto, ma di rendere più efficace e più incisivo l'intervento attraverso l'esaltazione dell'impianto generale della legge soprattutto per quanto riguarda i due pilastri su cui essa poggia: la responsabilità politica centrale, che si articola e si snoda tra Consiglio dei Ministri-CIPE-Ministro-Dipartimento, e il potere e la responsabilità politica decentrata, che si articola e si realizza oltre che nelle Regioni in tutta la struttura periferica della cosiddetta soggettualità locale.

Ciò vuol dire per esempio distinguere nettamente, soprattutto dal punto di vista operativo, gli interventi nazionali da quelli regionali in due grandi ripartizioni, facenti capo l'una al soggetto nazionale e l'altra al soggetto regionale, cioè al Ministero ed alle Regioni.

Al soggetto nazionale farebbero riferimento i grandi interventi, le opere di interesse nazionale. Esso avrebbe grande autonomia, grande elasticità, grandi risorse e un ampio spettro di interventi. Ad esso farebbe capo il Dipartimento per il coordinamento e la verifica di compatibilità; farebbe capo l'Agenzia per i compiti esecutivi, le convenzioni e quanto altro è collegato con l'attuazione; farebbero capo gli Enti, per i quali rimarrebbe comunque da decidere tra una totale autonomia ed un più forte legame con l'Agenzia.

Il soggetto regionale, oltre a coordinare i soggetti locali, dovrebbe avere una dotazione finanziaria autonoma e operare una semplificazione delle procedure.

La coerenza dei due raggruppamenti si dovrebbe ricercare a livello dell'orientamento della spesa deciso dal CIPE, che dovrebbe indicare le priorità e gli indirizzi di massima, ma la responsabilità dovrebbe essere affidata totalmente alle Regioni anche attraverso la istituzione di una contabilità speciale e l'assegnazione delle risorse sulla base di una parametrizzazione definita dal CIPE.

Questo consentirebbe di superare l'attuale regionalismo paternalistico e tutorio e darebbe chiari poteri e chiare responsabilità alle Regioni. Il meccanismo attuale, del resto, non garantisce la coerenza, non premia l'efficien-

za, non realizza il coordinamento ed i controlli, non supera il clientelismo e le dispersioni.

Con tutto ciò i meccanismi fondamentali rimangono quelli previsti dalla legge 64 e dalla legge 651 da essa richiamata: le proposte dalle regioni affluiscono al Dipartimento e da questo, dopo il parere del Comitato delle Regioni, vanno al CIPE, dal CIPE al Ministro e dal Ministro all'Agenzia.

Ciò che si propone non è una modifica del percorso quanto piuttosto una diversa qualità delle proposte e una diversa modalità della valutazione.

Le Regioni dovrebbero presentare una proposta di utilizzazione globale e coordinata dei fondi loro assegnati, che in questo modo andrebbe alla valutazione del Dipartimento e all'approvazione del CIPE che si pronuncierebbero sull'insieme e non sul singolo intervento. Dopo l'approvazione del CIPE si avrebbe una piena operatività regionale attivata da una convenzione tra Agenzia e Regioni e regolata da una contabilità speciale e da adeguate forme di controllo.

Lo stesso problema potrebbe essere posto per quanto riguarda gli Enti, dando ad essi una maggiore elasticità ed una più larga libertà d'azione sulla base di programmi elaborati direttamente e loro affidati dal Ministro e dalle Regioni per incidere sulla realtà meridionale e sostenere l'azione dei soggetti locali.

La legge non opera una distinzione chiara tra gli interventi regionali e quelli centrali né in base alla natura dell'intervento né in base al suo ambito di riferimento territoriale o di materia o di campo che dir si voglia. Ciò crea ambiguità e confusione, provoca sovrapposizioni ma lascia anche dimenticanze e sottovalutazioni da parte del potere centrale e di quello periferico, dal momento che non sono chiare le responsabilità e le competenze.

Le procedure a volte sembrano inventate più per interdire e bloccare che non per valutare compatibilità e assicurare il coordinamento. La legge tenta, per la verità, una classificazione e quindi anche una attribuzione di competenze quando distingue tra opere ed interventi di interesse locale ed interventi di interesse interregionale e nazionale. La distinzione non è però del tutto chiara né rispetto alla soglia alta né rispetto a quella bassa, poiché non è escluso che opere ed interventi di carattere

nazionale vengano proposti dalle Regioni, così come è possibile che interventi regionali e sub-regionali vengano proposti dall'autorità centrale. Altrettanto si dica per quanto attiene alle materie: si può verificare, e si verifica di fatto, che interventi (per esempio) in agricoltura, materia di competenza regionale, vengano proposti, organizzati e diretti dal centro.

Siamo dunque davanti ad un quadro complesso, nel quale l'iniziativa e le responsabilità non sono chiaramente distinte e definite in capo a poteri ed organismi dell'uno o dell'altro livello, di una o altra natura.

Ciò si riflette, come è facile rilevare dal programma triennale e dal piano annuale, nella composizione, nei contenuti e nella struttura delle azioni organiche, e per conseguenza su tutto il processo di programmazione, progettazione, valutazione ed attuazione degli interventi.

8. L'azione organica, pur non espressamente prevista dalla 64, ma ereditata dalla 651, è da considerare la struttura portante del programma triennale e dei piani di attuazione. Se si escludono infatti gli interventi affidati per assegnazione globale di fondi direttamente alle Regioni, tutti gli altri possono essere effettuati in quanto riconducibili ad un'azione organica, a questa sorta di contenitore nel quale vengono assemblati interventi ed opere di natura diversa, ma orientati ad un unico obiettivo.

Le azioni organiche sono individuate e decise dal Ministro, e ciò sembrerebbe configurare un esercizio concreto del potere di indirizzo e coordinamento proprio del Governo. Esse dovrebbero costituire la griglia degli obiettivi generali prioritari, in un certo senso portanti dell'intervento straordinario: i binari entro i quali far correre tutte le azioni della pubblica amministrazione e dei privati, i contenitori, come abbiamo detto, dei vari interventi centrali e periferici, ordinari e straordinari, pubblici e privati.

Ma non è sempre così. Anche se in questa prima fase di attuazione è difficile dare un giudizio compiuto, tuttavia è possibile rilevare una certa confusione ed incertezza del programma nel condurre a razionalità e organicità l'insieme delle azioni organiche. Esse infatti toccano i campi più disparati e le responsabilità più diverse, ma contemporaneamente non raggiungono, se non parzialmente, il risultato

dichiarato, e cioè quello di indicare priorità, definire responsabilità, avviare il coordinamento.

Da questa prima esperienza non se ne può dare una precisa connotazione giuridico-formale: esse possono essere considerate strumenti di coordinamento, strutture di indirizzo unitario, espressioni di obiettivi prioritari e anche tutte queste cose insieme.

Non c'è dubbio che anche su questo punto ci sia bisogno di un chiarimento - in riferimento anche all'imputazione di una più chiara responsabilità politico-amministrativa -, senza il quale rimarrebbe un ambito di indeterminazione e di ambiguità che di fatto porterebbe a confondere nella sostanza e nella forma tutti i meccanismi, le procedure e le responsabilità.

In qualche misura con le azioni organiche si potrebbe realizzare una surroga, una sostituzione non sempre giustificata dell'apparato locale, regionale e centrale con l'iniziativa del Ministro, prima ancora di aver verificato l'inerzia di tali soggetti.

Si potrebbe sostenere però che l'azione organica, considerata come espressione formalizzata ed articolata dagli obiettivi del programma e dei piani, può contenere iniziative ed opere dei diversi livelli i quali vengono responsabilizzati in sede attuativa.

Tra i problemi da affrontare questo appare uno dei più importanti. Se l'azione organica deve ancora essere mantenuta, come lo spazio formale e sostanziale intorno al quale si raggruppano, si razionalizzano, si coordinano tutti gli interventi diretti ad un obiettivo e ad un fine individuati con chiarezza come essenziali rispetto ai più generali obiettivi del programma, allora ciascuna di esse deve avere i caratteri di generalità e di sintesi necessari senza per questo dover definire rigidamente i singoli e specifici interventi e le singole opere.

Diversamente si assisterebbe ad un eccessivo irrigidimento della programmazione e ad una scelta degli interventi e delle opere che in un certo senso prescinde dalle richieste e dai bisogni reali, con ciò vanificando almeno parzialmente il ruolo dei soggetti che la legge 64 vuole valorizzare.

In particolare sembra necessario anche qui cercare di distinguere con maggiore chiarezza

gli ambiti di responsabilità regionale dagli ambiti di responsabilità ministeriali-centrali.

Questo è certamente uno dei punti di maggior rilievo politico delle scelte operate dal Parlamento, che ha voluto un intervento straordinario per favorire lo sviluppo e l'ammodernamento complessivo dei poteri democratici locali e non solo per coinvolgerli nella realizzazione di opere pubbliche più o meno straordinarie.

9. La questione della soggettualità locale, dello sviluppo «autocentrato», per ripetere definizioni usate ed abusate, porterebbe ad interessare prioritariamente un ambito di potere e di responsabilità regionali più di quanto non si sia fatto con i primi documenti di piano.

Ciò significa, sempre che si tenga fermo l'altro cardine della legge, e cioè la fine della straordinarietà dello strumento e della autorità politico-amministrativa rappresentata dalla Casmez, accettare come strutture operative dell'intervento straordinario le strutture amministrative ordinarie e in primo luogo le Regioni, sia per la loro competenza diretta, sia per il potere di indirizzo, di governo e di coordinamento da esse esercitati nel loro territorio e sui soggetti subregionali ad esse collegati.

Questo tema si presterebbe ad una lunga trattazione anche per confutare quelle ragioni che, anche nel recente passato, sulla asserita incapacità delle strutture politiche rappresentative del Mezzogiorno ad assolvere le funzioni loro proprie fondavano la scelta di strutture e strumenti speciali centralizzati, riproposti o prorogati più volte nonostante l'avvenuta regionalizzazione del potere politico. Donde sovrapposizioni, confusioni di ruoli, irresponsabilità. La 64, sia pure attraverso un compromesso faticoso ed in parte ambiguo, ha tentato di definire nuovi confini, lasciando al potere centrale le azioni e gli interventi di più vasto respiro ed imputando alla soggettualità locale e alle Regioni meridionali il compito di rispondere secondo la propria specifica visione alle esigenze dello sviluppo.

Il potere centrale non viene estraniato o liberato delle sue responsabilità, anzi viene chiamato ad assolvere rigorosamente ai compiti suoi propri, cioè a quelli di indirizzo di

coordinamento, di verifica della coerenza e di controllo dell'attuazione.

Il programma triennale, i piani annuali e, su un terreno diverso, i programmi degli enti, gli accordi di programma e la contrattazione programmata costituiscono le strutture operative di questa scelta. Il che vuol dire che anche ampliando i poteri e le responsabilità regionali non verrebbero comunque meno i poteri e le responsabilità centrali: esse, semmai, si collocherebbero in una più giusta posizione e in un più giusto livello.

Da ciò è facile far derivare l'esigenza di pervenire ad una definizione delle azioni organiche più coerente con lo spirito della legge, evitando, da un lato di vanificare le fondamentali responsabilità del potere centrale, e, dall'altro, di far venire meno l'iniziativa, il potere e la responsabilità delle Regioni.

10. Non è questa la sede per una definizione puntuale e dettagliata dei contenuti e dei profili dell'azione organica; ma è possibile escludere che essa possa essere ridotta ad un elenco di opere e di interventi settoriali, o ad una generica indicazione di materia. Se si tiene conto che in ogni caso il programma ed i piani di attuazione dovrebbero essere distinti ed articolati su tre livelli (opere ed interventi di competenza statale; opere ed interventi di competenza regionale e sub-regionale; opere ed interventi di competenza delle amministrazioni centrali e di competenza delle amministrazioni locali) ne consegue una coerente definizione delle procedure e degli strumenti attuativi, ed in particolare ne deriva l'assegnazione al potere regionale della piena responsabilità della definizione dell'attuazione dei programmi di sua competenza.

Ciò significa che le questioni rientranti per materia, per dimensioni e per competenza territoriale nella sfera regionale e sub-regionale dovrebbero essere affrontate da programmi regionali organici, costituiti non da elenchi di opere e di interventi, ma da un complesso coordinato di azioni il cui unico vincolo è quello di essere coerenti con gli indirizzi del Governo contenuti nel programma triennale.

Ciò vuol dire, come abbiamo visto, che la valutazione dei programmi regionali non dovrebbe essere fatta opera per opera, intervento per intervento, ma globalmente; e che ogni

programma regionale, una volta approvato, torna nella piena responsabilità attuativa delle Regioni.

Le conseguenze sulle procedure sarebbero notevoli e si avrebbe una evidente semplificazione a livello dei compiti del Dipartimento e della Agenzia. Questi due organismi non sarebbero chiamati a pronunciarsi su una miriade di interventi di opere solo formalmente rispettosi delle indicazioni di riferimento ad una delle azioni organiche, ma opererebbero, come è giusto, su un quadro unitario e completo, collegato con le finalità e le priorità del programma centrale, ma anche corrispondente alle esigenze peculiari di ogni singolo territorio.

Ciò porterebbe a liberare il Dipartimento e l'Agenzia da incombenze che costituiscono un notevole appesantimento per le procedure e causano una dominanza indebita sulle Regioni. È evidente che, una volta scelta questa strada, anche la divisione dei fondi dovrebbe essere fatta per ciascuna Regione tenendo conto sia delle quote destinate alle opere pubbliche, sia della quota destinata agli incentivi di minor importanza e dimensione, destinati cioè ad opere ed impianti di livello regionale.

La competenza nazionale rimarrebbe piena per gli interventi, le opere e le azioni di dimensione e livello nazionale.

In questa prima e fondamentale ripartizione si potrebbero vedere pericoli di confusione e di dispersione nell'utilizzo dei fondi straordinari e una certa confusione con l'intervento ordinario, soprattutto da quanti continuano a sostenere l'esigenza di distinguere intervento per intervento ed opera per opera la natura di straordinario ed ordinario, dimenticando che questa distinzione, in fondo, non è mai esistita, neppure ai tempi iniziali della Cassa, e tanto meno può esistere oggi dal momento che non c'è opera od intervento che non sia riferibile all'ordinaria competenza dello Stato, delle Regioni o degli Enti economici. Non si può e non si deve infatti misurare la straordinarietà sulla natura dell'opera o dell'intervento, ma piuttosto sul suo carattere aggiuntivo. Caduta da tempo l'unità dell'intervento che vedeva raccolti in un unico centro responsabile i compiti di programmazione-progettazione, fi-

nanziamento ed esecuzione, l'apparato strutturale si sarebbe dovuto intrecciare tra ordinario e straordinario in maniera tale da far funzionare al meglio la normativa ordinaria senza rendere l'apparato sempre più complesso. Esso invece si è appesantito delle procedure dell'uno e dell'altro, diventando così più lento ed inefficiente rispetto ai modelli straordinari o ordinari presi singolarmente. Ciò rende evidente l'esigenza di procedere ad una semplificazione che è realizzabile solo adottando una delle procedure: quella ordinaria piuttosto che quella straordinaria, per la quale non esistono più i presupposti di legge.

Occorre perciò pensare a recuperare la straordinarietà attraverso comportamenti modulari flessibili non globali ma valutati volta per volta intervento per intervento: una modularità che non si fondi su soluzioni esterne, paternalistiche ed illuminate, ma piuttosto si colleghi alla cultura, alle istituzioni ed all'economia locali, con la logica conseguenza che anche le valutazioni devono essere autonome, modulari, specifiche, recuperando una straordinarietà da verificare volta per volta, non sulla base di parametri astratti ma sulla base dei reali bisogni locali.

La straordinarietà diventa anche per questa via soprattutto aggiuntività di risorse da sommare alle risorse ordinarie, utilizzando pienamente quel 40 per cento delle quote riservate del bilancio che fino ad oggi ha avuto un'applicazione molto limitata.

Ciò aprirebbe la strada ad «accordi di programma» capaci di collegare insieme le risorse ordinarie delle diverse amministrazioni con le risorse straordinarie, risolvendo alcuni problemi di coordinamento complessi e difficili che fino ad ora sono rimasti lettera morta e difendendo l'aggiuntività degli stanziamenti che in nessun caso sarebbero sostitutivi, ma integrerebbero risorse già disponibili.

11. La legge n. 64, e la filosofia che ne sta alla base, hanno infatti previsto un coordinamento delle fonti finanziarie e degli strumenti di intervento non tanto in termini generali astratti, quanto piuttosto tra le azioni dei diversi soggetti e soprattutto vincolando le grandi scelte nel campo delle politiche generali (monetarie, fiscali, ambientali, del lavoro, delle partecipazioni statali, degli scambi inter-

nazionali e così via) alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Il coordinamento degli interventi e delle opere diffusi su tutto il territorio non può che avvenire coinvolgendo le responsabilità locali e regionali, e, per gli obiettivi più complessi, vincolando le amministrazioni interessate con gli accordi di programma o la contrattazione programmata.

Si supererebbe così un'impostazione marcatamente cartolare per avviare più concretamente un coordinamento di fatto, concreto ed operativo, con minore spreco di energia e con una meno diffusa conflittualità tra i poteri e le amministrazioni di vario livello.

Questo tipo di coordinamento diffuso e capillare impone una procedura che non mortifichi ma valorizzi le specificità e i livelli territoriali minori, all'interno dei quali è più facile evitare duplicazioni, dispersioni e conflitti, e tentare di dare alla varietà dei problemi una risposta più adeguata nei programmi e nei livelli di responsabilità al giusto livello.

La varietà e la diversità delle situazioni all'interno dell'area meridionale devono trovare una risposta non da una forzata ed antistorica riduzione ad uniformità e ad unità centralizzata di tutta la gamma degli interventi, quanto piuttosto in una varietà di programmi che hanno la loro legittimazione non solo nelle normali competenze del potere regionale e locale, ma anche in leggi particolari, nazionali o regionali, che non possono essere lasciate ad un loro svolgimento attuativo autonomo, ma devono avere una cornice unitaria nella politica generale del Governo, per renderle coerenti con gli obiettivi di sviluppo dell'intervento straordinario e di quello ordinario.

L'attuazione va rivolta alle azioni di collegamento e di sutura, sia per i grandi piani di dotazione infrastrutturale di rete, sia per i grandi progetti, così come per le azioni di incentivazione e sostegno delle attività produttive che richiedono un riferimento di compatibilità nazionale ed internazionale.

In questo senso il coordinamento va operato vincolando i piani regionali alla verifica e all'approvazione del centro, ma decidendo gli interventi centrali su proposta e comunque dopo la consultazione delle Regioni, ed affi-

dando ai poteri locali, ogni volta che è possibile, la responsabilità dell'attuazione.

La procedura ed i poteri contenuti nella 64 debbono essere orientati, da un lato, nel senso più favorevole alla scelta dello sviluppo auto-centrato e della responsabilizzazione piena dei poteri locali e, dall'altro, verso il pieno coinvolgimento del Governo nazionale, chiamato ad assicurare all'orientamento della politica nazionale una forte valenza meridionalistica.

Il rovesciamento del rapporto centro-periferia, infatti, può essere un grande pericolo per il Mezzogiorno se lo Stato venisse meno ai suoi compiti e se si scaricassero sulla periferia responsabilità che non sono sue. Ma il pericolo esiste anche se si mantiene permanentemente sotto tutela la periferia, se si rifiuta la sua responsabilizzazione, se si rende permanente il vittimismo meridionale e se si incoraggiano le tendenze delle altre parti del Paese ad operare una rimozione della questione meridionale dal proprio orizzonte politico.

La diversificazione delle aree di responsabilità impone una diversificazione delle azioni e dell'organizzazione attuativa superando la discussione tra le alternative finora tutte interne all'intervento straordinario, superando cioè i discorsi piani-programma-Dipartimento-Agenzia-Presidente del Consiglio, Ministro eccetera, per recuperare invece il circuito Stato-Regione-Enti locali-Amministrazioni, così come previsto nella nuova disciplina della 64.

In questo modo si darebbe anche la giusta importanza ai dati ambientali e si supererebbero le ormai evidenti difficoltà nelle quali si trovano le modellistiche e le teorie generali, che sopravvivono, sia pure stentatamente, alla crisi delle ideologie che le hanno generate.

Nel *trend* attuale di ripresa del divario tra Nord e Sud, il ruolo dell'azione pubblica è accresciuto e diventerà sempre più difficile, soprattutto se si trascura l'importanza assunta dai fattori non economici dello sviluppo e dal sistema istituzionale locale.

Non si può infatti ignorare che l'apparato amministrativo è costituito da linee e da piramidi che si intrecciano con il sistema politico locale, il quale in assenza di una struttura responsabile istituzionale ha trovato il centro unificante fuori dalle istituzioni e

secondo regole non sempre in linea con le esigenze dello sviluppo.

La presenza di un centro forte, unificante, dotato di poteri e di responsabilità democratiche rappresentative, rende infatti tutta la procedura più soggetta al controllo democratico, riduce le possibilità di scegliere secondo la logica di una o di un'altra forza politica e riporta i programmi sul terreno delle reali esigenze dei singoli territori.

Questa operazione è necessaria non per mortificare il ruolo dei partiti, ma per collocarlo in una luce più giusta, diversa da quella di mediatori del potere centro-periferia, tra centro che finanzia e periferia che riceve, ma riportando la loro funzione a quella di organizzatori di una pubblica opinione impegnata nella ricerca della via più giusta per lo sviluppo.

12. Questo coordinamento che si stende su tutto il territorio è assolutamente indispensabile, anche perchè appare sempre più irrealistico un coordinamento operato solo dal centro, e al centro; irrealistico e incompatibile con le Autonomie, impensabile per la debolezza del sistema; senza considerare che l'innesto dello straordinario nel sistema regionale e locale potrebbe dimostrarsi controproducente senza un forte decentramento di potere a tutti i livelli.

Con l'intervento straordinario si è infatti andato realizzando nel Mezzogiorno un apparato amministrativo distinto per materia, con la conseguenza di avere più soggetti oggi spesso privi di rappresentatività e legittimazione che operano nel medesimo ambito territoriale: per esempio i consorzi industriali, quelli di bonifica e quelli turistici. Nel Centro-Nord, invece, l'apparato amministrativo, organizzato in senso «dualistico», è regolato dal principio della «dimensione» degli interessi in gioco e dei problemi, vale a dire dalla distinzione fondamentale tra obiettivi di interesse nazionale e obiettivi di scala locale.

La legge 64 si ferma a metà, individua i problemi ma non li risolve, non definisce cioè con precisione ambiti di competenza e di responsabilità che vanno perciò affrontati dai programmi e dai piani di attuazione, rispettando lo spirito della legge e non cercando di perpetuare il vecchio sistema.

Del resto sarebbe assai difficile, senza creare forti complicazioni, difendere un regime speciale non più sorretto da una Autorità che riunisce in sé tutti i poteri di programmazione, progettazione, finanziamento ed attuazione. Questo tentativo, che qualche volta riaffiora, non solo contrasta con le indicazioni della legge ma rischia di indebolire la struttura a tutti i livelli (non solo a livello locale ma anche a livello centrale), confondendo ruoli, responsabilità e funzioni.

La via che abbiamo indicato, cioè il radicamento delle scelte e delle responsabilità dell'intervento straordinario oltre che sul potere centrale, a livello regionale e locale, consente invece di procedere ad una duplice azione di ammodernamento e razionalizzazione.

Da un lato consente alle Regioni ed allo Stato di riordinare la presenza periferica secondo lo schema della dimensione degli interessi e dei problemi, superando la divisione per materia e la presenza di più poteri sullo stesso territorio: dall'altro, affidando alla Regione la diretta responsabilità in ordine ai problemi della sua dimensione nonché il coordinamento degli interventi di dimensione sub-regionale, pone anche la partecipazione dalla rappresentanza periferica regionale nelle sedi decisionali centrali su un livello molto più forte ed incisivo di quanto non sia attualmente.

Una cosa è infatti partecipare solo per difendere stanziamenti ed opere dalle pretese dell'amministrazione centrale; altra cosa è intervenire sul terreno delle grandi scelte nazionali, degli indirizzi di governo, senza la preoccupazione di dover fare sempre i conti con un atteggiamento chiuso e rigido dell'autorità centrale. Da una posizione puramente difensiva si passerebbe ad una più nettamente propositiva e politica, capace di incidere sugli orientamenti e sulle decisioni del potere centrale. In sintesi si può affermare l'esigenza di esplorare più compiutamente le procedure e gli istituti della programmazione e del coordinamento previsto dagli articoli 1 e 2 della n. 64, per valorizzare di più lo spostamento di accento dall'apparato straordinario a quello ordinario, dalle amministrazioni centrali alle Regioni senza per questo limitare,

come da qualche parte si afferma, il ruolo e le funzioni del Ministro al solo coordinamento e alle azioni sostitutive, ma riconoscendogli pienamente funzioni propositive in ordine ad interventi organici e opere di particolare rilevanza.

Il Dipartimento, l'Agenzia e gli Enti dovrebbero essere considerati protagonisti dell'intervento: soggetti importanti ma non esclusivi, concorrenti e non primari.

Se si accetta questo punto di vista, se si parte da una concezione della programmazione che esalta soprattutto il coordinamento e la valorizzazione dell'amministrazione ordinaria e dell'intera rete dei poteri locali, allora vanno adeguate e rese più coerenti tutte le proposte attuative elaborate fino ad ora, a cominciare dall'"accordo di programma", che dovrebbe diventare l'esito conclusivo e lo strumento attuativo di una attività di elaborazione, di selezione e di proposta attuata in collaborazione tra i vari centri finanziari e le diverse amministrazioni.

Si può ipotizzare un flusso costante di proposte e di richieste tra Ministero del Mezzogiorno e Ministeri di spesa, partendo dagli indirizzi generali e dagli obiettivi elaborati dal CIPE e resi operativi dal programma triennale e dai piani annuali.

Non c'è dubbio che senza una chiara scelta degli obiettivi programmatici ogni forma di coordinamento rischia non solo di fallire ma di ridursi ad espressione di pura contingenza o di interessi settoriali di questo o quel settore dell'Amministrazione.

13. Per quanto riguarda la struttura istituzionale c'è da definire più chiaramente l'ambito e la natura dei rapporti Dipartimento-Agenzia, fermo restando che in ogni caso e al di là della diversa veste giuridica, sia il Dipartimento che l'Agenzia sono strumenti a disposizione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il quale risponde politicamente del loro operato.

Per quanto concerne l'Agenzia occorre anche definire meglio la natura delle convenzioni attuative sia per singoli progetti che per azioni più vaste ed organiche previste dai programmi regionali o dai progetti interregionali: ciò alla luce del comma C dell'articolo 4 che richiede all'Agenzia di "assicurare la

realizzazione" dei progetti: significato duplice ma non antagonistico. La formula intesa a riconnettere all'Agenzia la responsabilità - anche sotto il profilo penale - della "realizzazione dei progetti" non sembra infatti precludere - anzi per certi versi reclama - la possibilità di acquisire per tempo conoscenza degli aspetti tecnici e finanziari di cui si sostanziano le iniziative.

Così come rimane da chiarire se l'Agenzia debba controllare l'operato degli Enti rispetto alla azioni loro affidate dal Ministro e/o concordate con le Regioni ed i poteri locali, oppure limitarsi ad un controllo di bilancio quale previsto dal Codice per l'azionista di maggioranza.

Sempre in ordine all'Agenzia sono sorti inoltre diversi problemi interpretativi sui poteri e sulla natura dell'"azione di valutazione e di controllo".

C'è una certa discrepanza tra i limiti della struttura dell'Agenzia previsti dalla n. 64 e quelli indicati dal decreto.

L'Agenzia viene configurata come soggetto autonomo, dotato di personalità giuridica, con un Comitato di gestione, un Presidente, un collegio sindacale, un organico di personale o gerarchie ben definite dalla legge e dallo statuto; redige un bilancio che viene inviato al Parlamento; stipula le convenzioni con i soggetti attuatori degli interventi e risponde della loro attuazione.

Nè la legge nè lo Statuto dicono come l'Agenzia debba assicurare il buon esito degli interventi, e soprattutto non stabiliscono chiaramente i poteri di cui può disporre in ordine alla valutazione tecnica degli interventi. Questi, pur sottoposti al controllo e alle procedure ordinarie cui sono tenuti i singoli Enti proponenti, potrebbero talvolta richiedere una valutazione complessiva non espressamente tecnica, ma congiuntamente tecnico-finanziaria ed economica. Si osserva però che la valutazione di ordine economico e di compatibilità con i programmi dei singoli interventi viene effettuata dal Dipartimento, organismo servente del Ministero che esegue la istruttoria e trasmette il tutto all'Agenzia per la mera esecuzione.

Anche in ordine agli Enti promozionali i poteri dell'Agenzia sarebbero limitati, pur

essendo formalmente azionista di maggioranza, alla sola fornitura di mezzi finanziari.

Tutto questo ha creato qualche perplessità e molti dubbi sulla congruità di questo sistema di controllo e di valutazione tecnico-economico-finanziaria ad assolvere al complesso e complessivo compito dell'accertamento e del controllo. È stato osservato, non senza ragione, che per quanto riguarda il rapporto Agenzia-Enti ci troveremmo di fronte ad una fattispecie illegittima poichè non si può privare l'azionista di maggioranza di certi poteri e soprattutto di quello relativo alla nomina degli amministratori; un'altra contraddizione nasce dal fatto che all'interno dell'Agenzia è stata prevista una sezione speciale per i completamenti, e che in questa funzione essa assume tutte le caratteristiche ed i poteri dell'Ente autonomo.

Ci troviamo dunque di fronte ad una figura duplice, più piena e completa per la parte residuale dei vecchi interventi, e contemporaneamente più evanescente ed incerta per la parte dei nuovi programmi, delle nuove azioni e dei nuovi compiti. La soluzione adottata dovrà dunque essere in qualche modo sottoposta a verifica e ad eventuali aggiustamenti e correzioni anche sulla base dell'esperienza pratica. Dipenderà molto dalle soluzioni adottate in ordine alla suddivisione delle responsabilità tra centro e periferia, se l'Agenzia richiederà o no una diversa configurazione.

Quanto prima si attuerà il disegno strategico della legge n. 64 e si responsabilizzeranno al massimo i poteri periferici e le amministrazioni ordinarie, tanto più il problema risulterà semplificato; anche se rimarrebbe comunque da definire con maggiore nettezza la parte relativa agli interventi di carattere nazionale: per questi si impone, infatti una valutazione molto accurata ed attenta di ordine tecnico-finanziario, i cui profili non possono essere limitati all'esame operato dal Dipartimento, soprattutto quando si sia in presenza di interventi multisettoriali complessi che coinvolgono diverse amministrazioni e diversi poteri, con procedure di valutazione e controllo non sempre componibili in un modulo unitario. È da escludere che in tutto il complesso di strumenti che la legge prevede, il Ministro per il Mezzogiorno non possa contare

su un'adeguata struttura tecnica di servizio. Può tale struttura essere individuata nell'Agenzia? Anche in caso di risposta positiva ciò non vuole significare che si debbano affidare all'Agenzia compiti che sono propri del Dipartimento, che rimane comunque la struttura deputata ad esercitare sotto la responsabilità del Ministro, come si è chiarito in apertura di capitolo, tutte quelle valutazioni di congruità economica e di compatibilità e coerenza programmatica, in una parola tutti i compiti che si possono in un certo senso considerare di natura decisionale.

Il Dipartimento è stato infatti pensato in funzione soprattutto del coordinamento delle politiche e degli indirizzi generali, da un lato, e del collegamento tra centro e periferia, tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche, tra soggetti nazionali e soggetti locali, tra pubblico e privato, dall'altro, soprattutto tenendo conto dei nuovi modelli di attuazione degli accordi di programma, delle intese e della contrattazione programmata.

Anche se nei documenti di attuazione, questi aspetti appaiono ancora largamente indeterminati, dando luogo a equivoci e ad ambiguità che incidono sul buon andamento dell'*iter* attuativo, il disposto della legge n. 64, sembra abbastanza chiaro. Si impone pertanto una pronuncia che dia una interpretazione autentica degli ambiti di ciascun organismo, fughi le perplessità, elimini le zone d'ombra, colmi le lacune, risolva quelle contraddizioni che la legge n. 64 e i successivi atti di attuazione hanno creato e fatto emergere.

Il quadro istituzionale e politico per quanto riguarda la valutazione economica e finanziaria dei progetti non appare del tutto chiaro. Qualora si dovessero scindere le due valutazioni - per conferire maggiore risalto (autonomia) alle determinazioni di ordine economico-programmatico - occorre verificare se l'opportunità non sia preclusa dal sistema legislativo vigente e dalle norme che regolano le competenze del Dipartimento e dell'Agenzia.

La legge n. 64 rimanda, per la disciplina dell'ordinamento di Agenzia e Dipartimento, a decreti rispettivamente del MISM e del Presidente della Repubblica. Poiché non sembra possibile disconoscere a decreto del Presidente della Repubblica e decreto ministeriale la

natura di regolamenti di attuazione della legge n. 64, il problema si concentra sull'interpretazione della legge. A tale fine si può assumere però più di un criterio. Se si adotta il criterio teleologico, questo porta a considerare decisivo il momento dell'idoneità degli organismi ad assolvere le funzioni. Da questo angolo visuale è difficile sostenere che un organismo come il Dipartimento collocato nell'ambito della Presidenza del Consiglio - per definizione costituzionale luogo della funzione di indirizzo e di coordinamento - sia contemporaneamente in grado di assolvere la differente funzione di istruttoria tecnico-finanziaria dei progetti.

Questa funzione è attrezzata invece a svolgere l'Agenzia, essendo un organo speciale dell'Amministrazione dello Stato.

Se al contrario si assume come decisivo il criterio logico-sistematico, non sembra contestabile che le disposizioni della legge n. 64 assegnano all'Agenzia funzioni limitate; circoscrivibili - anche per le iniziative di interesse nazionale - al solo finanziamento dei progetti.

Lo stesso problema si pone per il coordinamento programmatico e di indirizzo degli Enti promozionali. Chiaro sembrerebbe invece che spettano all'Agenzia i diritti-doveri dell'azionista di maggioranza. È certo da auspicare che negli Enti e nelle S.p.A. entrino soci privati ai quali vanno riconosciuti (cosa non sempre avvenuta) diritti di rappresentanza nei Consigli di amministrazione. Ma bisogna riaffermare la necessità che l'Agenzia conservi la maggioranza proprio a fini di controllo (anche parlamentari).

Per quanto riguarda gli Enti promozionali c'è da segnalare il forte ritardo con il quale si procede all'adozione dei nuovi Statuti e all'avvio dei nuovi programmi di attività; sia di quelli propri che di quelli loro affidati nel triennale e nei piani annuali.

Per la verità l'articolo 6 della legge n. 64 non è un esempio di chiarezza e di rigore sistematico.

Esso presenta tanti elementi di oscurità e di ambiguità che forse potranno essere affrontati dal testo unico previa indicazione del Parlamento.

Al momento esistono alcune certezze e molti dubbi. Le certezze riguardano la elencazione precisa, e in un certo senso rigida, degli Enti

previsti dalla legge e dei relativi confini operativi.

I dubbi sono invece molti e complessi.

A parte infatti la notevole incertezza nei rapporti tra Agenzia ed Enti di cui si è già parlato, rimangono da chiarire tutti i punti dalla lettera *g* in poi, punti che riguardano compiti e funzioni che non sembrano propri degli Enti rigidamente elencati nel testo.

Si tratta di compiti fondamentali rivolti al potenziamento delle strutture finanziarie operanti nel Mezzogiorno, alla promozione dell'innovazione tecnologica, alla predisposizione di un adeguato patrimonio di progetti, a garantire il coordinamento delle attività promozionali e dei servizi reali e finanziari, a promuovere e sostenere una più efficiente manutenzione degli impianti e delle opere realizzate, a promuovere e sostenere lo sviluppo della cooperazione, a promuovere e favorire la promozione di ricercatori altamente qualificati: per indicare solo i più importanti. Da un lato tutte queste finalità sembrerebbero far parte dei compiti affidati agli Enti elencati, alla Società per la cooperazione espressamente prevista dalla lettera *q* dell'articolo 6, alle Società di ambito regionale non meglio identificate e, dall'altro, potrebbero essere compresi o assolti in strutture *ad hoc* che però appaiono contemporaneamente impediti dai commi iniziali.

14. Tra le due alternative emerse fino ad ora nel dibattito - difesa *in toto* della legge n. 64 e suo abbandono o modifica radicale - si può collocare una scelta del Parlamento che ribadisca la validità dell'impianto complessivo e delle scelte istituzionali e contemporaneamente avvii una riflessione su alcuni dei profili e dei meccanismi istituzionali e amministrativi che attualmente appaiono contraddittori, a volte oscuri e comunque fonte di confusione e conflitti.

Ciò riguarda innanzitutto l'ambito di azione delle Regioni, l'autonomia, la responsabilità, il potere ad esse affidato. Una scelta più decisa e chiara su questo punto porterà anche a rendere più chiaro e semplice il processo di programmazione.

Se si decidesse, come si propone in questa relazione, di assegnare alla competenza e alla

piena responsabilità delle Regioni tutto il campo degli interventi e delle opere che per dimensioni, importanza, collocazione territoriale, materia ricadono nel loro ambito costituzionale, allora le funzioni del potere centrale troverebbero il centro unificante nel coordinamento e nell'indirizzo di governo, oltre che nella assunzione di tutte le iniziative necessarie per l'avvio concreto degli interventi, delle azioni e delle opere di rilevanza nazionale, anche di quelle segnalate dalle stesse amministrazioni centrali e dalle regioni.

Questo consentirà di dare alle azioni organiche, agli «accordi di programma», ai contratti programmati un riferimento forte, organico e razionale, realizzando il coordinamento sia nel momento della decisione che nel momento della esecuzione della spesa ordinaria e straordinaria.

Questo consentirà anche di porre i problemi della strumentazione su un terreno che supera la dimensione del controllo e della verifica per concentrarsi su quella della proposta, della promozione e dell'assistenza tecnico-operativa.

La disputa sui poteri del Dipartimento e dell'Agenzia sarebbe superata dalla più marcata specializzazione delle funzioni dei due organismi, operando l'uno nel momento della programmazione, del coordinamento e della sollecitazione e del controllo politico e l'altro su tutto il versante tecnico della promozione, della verifica e dell'approvazione progettuale.

Compiti, funzioni e bisogni non potevano emergere con sufficiente chiarezza nella fase iniziale, ma a distanza di due anni si può procedere agli aggiustamenti necessari attraverso modifiche dei decreti istitutivi senza intaccare la legge.

Se si sceglie questa strada bisognerà tener conto degli ambiti di collegamento tra centro e periferia, sia per quanto attiene alle funzioni, diciamo politiche, del Dipartimento sia per quanto attiene alle funzioni tecniche dell'Agenzia.

La strumentazione indicata nella 64 si riferisce per questo punto solo alla multiforme struttura degli Enti promozionali, prevedendo espressamente la possibilità di sostegno, promozione ed assistenza da parte degli Enti

indicati, ma anche attraverso la costituzione di altri organismi e Società per azioni a base regionale.

Rimangono però le questioni di carattere più generale: quelle appunto che in campo nazionale fanno capo al Dipartimento e all'Agenzia, per le quali sembra necessario trovare dei terminali regionali che svolgano compiti di collegamento, informazione e collaborazione con i poteri regionali senza interferire sulle loro competenze.

Anche questa parte non richiede modifiche della 64: pare sufficiente un'interpretazione da trasferire in decreti attuativi, in indicazioni di programma e indirizzi di Governo.

È stato osservato che una delle carenze fondamentali della 64 è quella relativa alla mancanza di un organismo propulsore, di un motore dello sviluppo che non solo crei le occasioni, le convenzioni e le opportunità degli investimenti, e non solo integri, sostenga ed assista l'azione dei poteri regionali e locali, ma che dia corpo agli indirizzi e alle scelte del Governo con iniziative ed azioni adeguate.

L'osservazione individua un problema reale che emerge con maggiore forza e durezza nel momento in cui si appalesa l'insufficienza dell'azione di governo, nel momento cioè in cui si dimostra carente proprio l'azione prevista dalla 64.

Ma la sostanza della legge sta proprio in questa sfida operata dal legislatore nei confronti dell'intero apparato statale centrale e periferico.

Se il problema del Mezzogiorno non è tanto quello di una carenza infrastrutturale quanto piuttosto quello di un'emarginazione economica, civile, culturale complessiva, di un'accentuata dipendenza e di un insopportabile ritardo, allora il problema non può essere scaricato sulle strutture straordinarie, ma deve essere fatto proprio da tutta la struttura dello Stato, centro e periferia, e da quella delle organizzazioni che dello Stato sono ormai parte, partiti, sindacati, associazioni produttive e professionali, strutture culturali pubbliche e private eccetera.

Ciò vuol dire che il problema richiede un impegno ben maggiore che non quello della creazione di una struttura straordinaria. Richiede uno sforzo di parificazione e di elimina-

zione del divario non tanto negli indicatori del reddito e del PIL quanto soprattutto nella struttura, nella qualità e nella quantità dei servizi e di quanto influenza oggi il funzionamento della società.

Perciò il potere centrale è responsabile nella sua interezza, questa responsabilità si estende dal Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri, al CIPE ed infine al Ministro.

È chiaro che coordinamento, azioni organiche, accordi di programma, intese e contratti programmati non possono contenere solo elenchi di opere pubbliche, ma semmai devono investire il terreno dei bisogni più forti, delle deficienze più sperequanti che attengono, come è risaputo, all'intelaiatura del capitalismo industriale e post-industriale, della finanza e dell'informazione.

La 64 dà al Governo la possibilità di orientare risorse ordinarie e straordinarie verso obiettivi forti, coinvolgendo la struttura finanziaria pubblica, le Partecipazioni Statali e tutti gli altri strumenti operativi.

Il giudizio preoccupato e critico fin qui espresso è convalidato dal contenuto del 1° Rapporto ufficiale del Ministero sull'attuazione della 64.

Il quadro che emerge non è per niente confortante: esso denuncia carenze e ritardi organizzativi, progettuali, di indirizzo e coordinamento a tutti i livelli e per tutti i settori.

Sarà difficile recuperare carenze e ritardi se non si passa decisamente a forme di impegno e coinvolgimento più vasti e generalizzati tali da realizzare una mobilitazione di tutte le forze interessate.

In allegato si riproducono in forma letterale larghi stralci del Rapporto ministeriale. Essi descrivono meglio di qualsiasi commento lo stato di attuazione della legge 64.

15. Come si è visto il processo attuativo della 64 è proceduto molto a rilento.

Ciò è avvenuto non solo per la parte relativa alle opere pubbliche ma anche, e forse più, nei confronti dei provvedimenti riguardanti la promozione e lo sviluppo delle attività produttive. Ci si riferisce in particolare ai criteri, alle modalità ed alle procedure per la concessione delle agevolazioni industriali per le quali non sembra che siano state introdotte agevolazioni particolari sui miglioramenti procedurali, ma,

anzi sono riscontrabili una serie di strozzature che non facilitano la concessione delle agevolazioni e scoraggiano gli imprenditori.

La novità più rilevante è costituita sostanzialmente dalla anticipazione del contributo in conto capitale da parte dell'Agenzia, ma esiste sempre il problema di un eccesso di documentazione da presentare insieme alla richiesta e c'è sempre la difficoltà costituita dal rilascio della concessione edilizia.

Su tutta la procedura grava poi irrisolto il problema del ruolo degli Istituti di credito e dell'Agenzia poichè non è ancora del tutto chiaro se quest'ultima si debba limitare a prendere atto dell'operato degli Enti delegati o se conservi una competenza valutativa finale.

Comunque come qualcuno ha giustamente osservato, nonostante le dichiarate intenzioni, la snellezza delle procedure non sembra stata raggiunta in quanto:

da una parte non è possibile definire, allo stato attuale, precise fasi di svolgimento dell'iter cui collegare i tempi di espletamento delle pratiche;

dall'altra mancano i parametri per la valutazione dell'ammissibilità e congruità della spesa, in modo tale da controllare e verificare l'attuazione e l'efficacia degli interventi.

Infine va rilevata una notevole lentezza nell'erogazione del saldo che dovrebbe di norma avvenire entro 6 mesi dalla presentazione della documentazione finale di spesa che invece avviene con molto ritardo.

Il quadro generale di provvedimenti, norme, soggetti ed organismi risulta «troppo affollato» e la 64 ha avuto rispetto a questi un ruolo aggiuntivo piuttosto che sostitutivo. Si è cioè verificato per gli incentivi lo stesso fenomeno che abbiamo visto per il sistema nel suo complesso.

Le conseguenze di tutto questo si scaricano non solo sull'atteggiamento delle imprese esterne, che di fronte alle crescenti difficoltà sentono con fastidio gli innumerevoli passaggi ed esami cui vengono sottoposti i progetti di investimento e così perdono quel poco di disposizione alla localizzazione nel Sud che gli incentivi avevano sollecitato, ma colpiscono anche le imprese locali non sempre attrezzate

tecnicamente e ancor meno assistite da quell'apparato degli Enti promozionali che sembra attardato anch'esso nei contorti meccanismi procedurali.

A questo si deve aggiungere il fattore ambientale in generale e il fattore credito in particolare.

La legge 64 contiene una prescrizione all'articolo 8 sulla uniformità del trattamento praticato da aziende e istituti di credito che non risulta sia generalmente osservata. Un punto o due punti in più negli interessi incidono spesso in maniera determinante sulla vitalità delle aziende e ne determinano le condizioni per stare con successo nel mercato.

Ciò è ancora più grave, se si considera che il ricorso al credito è necessario nel Mezzogiorno forse più che nel Centro-Nord stante la bassa capitalizzazione delle imprese e la minore disponibilità di fondi propri soprattutto per quelle che si trovano a dover iniziare l'attività. L'assenza di una moderna ed efficiente rete di intermediazione finanziaria inoltre fa sì che il credito ordinario diventa così l'unica forma di credito al quale molte imprese possono accedere. I dati statistici a disposizione confermano questa valutazione. Nonostante che il divario, infatti, tra i tassi bancari attivi abbia segnato nell'86 una differenza media di 2,31 punti in percentuale, - Centro-Nord 15,56 - Sud - 17,87 - gli impieghi hanno fatto registrare nel Nord un incremento tra il 1985 ed il 1986 del 9 per cento e nel Sud dell'11,9 per cento.

Pur con questi incrementi il volume degli impieghi - 48,1 Sud - 59,7 Centro-Nord - rimane molto più basso a conferma di una anomalia che soltanto in parte inizia a cambiare.

Il costo del denaro rende dunque ancora più gravi gli effetti dei ritardi che si registrano nella concessione degli incentivi, che in questo modo vengono assorbiti dalle anticipazioni bancarie cui le imprese ricorrono proprio per far fronte ai ritardi negli incentivi.

La legge 64 non è di per sé responsabile dell'andamento denunciato, che va ascritto semmai alla sua parziale, lenta e qualche volta distorta attuazione.

16. Una novità quasi assoluta dalla 64 è costituita dalla contrattazione programmata

tra le autorità politiche responsabili delle programmazioni e i soggetti privati, titolari di programmi di investimento di una certa complessità e importanza sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo, soprattutto in riferimento all'applicazione di sistemi innovativi nel prodotto e nei processi di produzione, nonché alla localizzazione nel Mezzogiorno di centri di ricerca e di attività formativa del personale.

La contrattazione programmata, come è riferito dal primo rapporto sull'attuazione, è stata utilizzata in due occasioni. Dei due contratti di programma già stipulati con la FIAT e l'Olivetti il rapporto riferisce solo gli elementi quantitativi più importanti, ma non dà conto dei profili giuridici, dei meccanismi di attuazione e controllo, degli istituti e delle clausole che tutelano le parti contraenti.

Quel che comunque si può dire è che il contratto di programma coinvolge il progetto di investimento in tutte le sue parti, comprese quelle relative alle cosiddette economie esterne con particolare riferimento agli assetti infrastrutturali ed energetici ma non solo a questi.

È allora evidente che il contratto di programma rappresenta per gli investimenti produttivi ciò che l'accordo di programma rappresenta per le Amministrazioni Pubbliche nel campo delle opere pubbliche. Esso deve perciò essere più compiutamente definito nelle procedure, nei contenuti, nei poteri di controllo e nella partecipazione, a fianco delle parti contraenti, di altri soggetti interessati a cominciare dalle Regioni.

Si può, infatti, facilmente immaginare che i contratti di programma interessano progetti di investimento di grande dimensione, sia per nuovi impianti, sia per la ristrutturazione, riconversione o ammodernamento degli impianti produttivi esistenti.

Basta pensare a tutti i grandi complessi petrolchimici e siderurgici del Mezzogiorno, con tutte le complesse problematiche che da tempo li caratterizzano per aver un'idea del campo di applicazione della contrattazione programmata e dei problemi che essa pone non solo al Governo ed alle imprese ma anche alle Regioni, ai Comuni, ai sindacati.

Così come per l'accordo di programma, anche per il contratto di programma, anzi, a

maggior ragione per questo, si pone il problema della valutazione e del controllo tecnico-finanziario, controllo che difficilmente può essere assolto dalle strutture del Dipartimento. Perciò nel prendere in esame il modello del contratto occorrerà preoccuparsi anche di questi aspetti che forse il legislatore ha lasciato, intenzionalmente o meno ha poca importanza, ad una successiva regolamentazione.

Argomentazioni più o meno simili possono essere svolte per la cosiddetta intesa di programma della quale fino ad ora si è realizzato un solo caso, quello relativo all'intesa tra Governo e C.N.R. di grande importanza per il Mezzogiorno.

Si può aggiungere rispetto a quanto precedentemente detto che l'intesa richiama oltre ai problemi indicati anche certi aspetti del rapporto centro-periferia soprattutto per quanto attiene agli ambiti di autonomia e responsabilità dei soggetti periferici. Per chiarire meglio qui si vuol dire che la struttura periferica delle aree e dei centri di ricerca deve essere considerata non tanto una pura e semplice estensione del C.N.R. nazionale, quanto piuttosto una entità autonoma dotata di poteri di iniziativa e di responsabilità senza che questo in nessun caso significhi rottura del collegamento o abbandono del coordinamento.

17. L'insieme delle azioni e degli strumenti che abbiamo descritto richiamano l'attenzione su altre due questioni abbastanza significative.

La prima riguarda la legittimazione e la funzionalità delle strutture di promozione iniziativa e progettazione operanti nel Mezzogiorno con particolare riferimento ai soggetti privati.

La questione non è di poco momento se solo si pensa al peso crescente assunto dai centri di studio e progettazione costituiti presso i grandi gruppi pubblici e privati dopo che sono risultate evidenti le forti carenze progettuali della diffusa soggettualità meridionale alle quali non è in grado di rimediare né l'Ente regione e, almeno per il momento, neppure gli Enti promozionali.

In questo vuoto si sono calate le iniziative dei diversi centri studi, alcuni interessati esclusivamente alla progettazione, altri interessati oltre, e forse più, che alla progettazione, alla realizzazione e gestione degli interven-

ti. Ciò pone problemi che la legge 64 e gli atti di programmazione più recenti non hanno disciplinato e neppure considerato con sufficiente attenzione: tali problemi si riferiscono come abbiamo detto tanto ai profili di legittimazione quanto a quelli di funzionalità. Per i profili attinenti alla legittimazione sembra indubbio che la presenza dei grandi gruppi potrebbe determinare oltre certi limiti uno snaturamento dell'impianto complessivo della legge, attraverso lo svuotamento e l'espropriazione dei poteri locali, che si troverebbero a subire interventi importanti e complessi, capaci di modificare profondamente la loro condizione, senza alcuna responsabilità di iniziativa, direzione e controllo.

Sotto il profilo della funzionalità c'è da dire che indubbiamente i modelli operativi che alcuni centri studi propongono, ci riferiamo per tutti alla CONSUD e all'IRI, sono modelli efficienti e moderni che tengono conto della interdipendenza e della complementarità dei fattori e delle opere rispetto ad un determinato obiettivo, mentre la modellistica pubblica appare ferma su figure slegate, scoordinate e disperse tali comunque da non realizzare quell'organismo flessibile ed unitario che gli interventi richiederebbero.

Anche, questo a conferma che mentre l'impianto procedurale e strumentale fino ad ora approntato, in attuazione della legge n. 64, sembra rivolto a soddisfare le esigenze funzionali e sostanziali di una programmazione fondata su una soggettualità locale diffusa, (tali sono tutte le norme relative alla verifica economico-tecnica ed ai poteri del Dipartimento e dell'Agenzia, nonché i modelli di Convenzione adottati), nella realtà vanno sempre più prendendo corpo e consistenza altre iniziative complesse intersettoriali per le quali sembra mancare allo stato una precisa e chiara normativa ed un idoneo apparato tecnico di verifica e di controllo. A tutto questo si accompagna - ed è questa la seconda questione - il problema ereditato dalla Cassa, cioè quello degli Enti nati per filiazione, quasi estensioni tecniche periferiche della struttura straordinaria centrale da essa legittimati e resi rappresentativi

Abbiamo già accennato a questo problema parlando del contrasto tra ordinario e straordinario; vorremmo ora evidenziare l'altra contraddizione quella cioè della sopravvivenza delle strutture periferiche non più legittimate dalla struttura centrale.

Ne deriva un grave *deficit* di rappresentatività e di legittimazione che, sommato alla debolezza dei nuovi modelli di intervento, rende ancora più forti certe preoccupazioni, e impone delle scelte che, superando definitivamente lo schema della legittimazione per «delega» e dell'affidamento per «concessione» tipici della Cassa e funzionali ad un intervento straordinario nel quale programmazione, finanziamento, progettazione e attuazione si trovavano riuniti sotto un'unica responsabilità, puntino a dare il massimo di coerenza e organicità ad un apparato normativo tecnico e strumentale che oggi appare fortemente indebolito dalle contraddizioni e dalle carenze che abbiamo rilevato e che appaiono non più sostenibili.

L'opera di tali Enti rischia un'ulteriore delegittimazione perchè priva del rigore della programmazione centralizzata della Cassa, programmazione che collocava anche gli interventi periferici in un quadro coordinato di compatibilità e di produttività che oggi manca anche se dovrebbe essere assicurato dal piano nazionale o dai progetti regionali. Occorre allora provvedere a dare a questi soggetti una nuova legittimazione e una nuova rappresentatività senza le quali non potranno a lungo continuare a gestire senza fondate contestazioni e riserve da parte dei poteri elettivi, una parte così consistente delle risorse destinate allo sviluppo, e una serie di competenze sul territorio che appaiono estranee, quando non anche prive del tutto, della necessaria legittimazione.

Si tratta come è evidente di problemi che richiamano l'ispirazione generale della n. 64 basata sul superamento della precedente impostazione e sono di importanza fondamentale: perciò può dire che in assenza di una soluzione si rischia di naufragare in una confusione ed in una insufficienza generali.

## CONSIDERAZIONI GENERALI E CONCLUSIVE

Non è facile a questo punto trarre una conclusione che indichi i modi per superare i problemi posti dall'attuazione della legge n. 64 tenendo conto che la questione meridionale si colloca nel più vasto contesto del mondo contemporaneo, di questo mondo così diverso da quello del meridionalismo tradizionale. Oggi, infatti, viviamo in un mondo connotato nei suoi termini culturali generali come post-moderno e in riferimento alla struttura produttiva come post-industriale. Oggi è in crisi persino la idea dello Stato sociale interventista che aveva dato origine alla politica di sviluppo, alla programmazione e all'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Oggi sappiamo che non basta il trasferimento di consistenti quote di risorse, per superare la marginalità e la sostanziale inferiorità del Mezzogiorno rispetto ad una crescente dominanza del Nord del Paese. A ciò si aggiunge che nella società meridionale è in atto una crisi che abbiamo chiamato di «doppia obsolescenza» sia nel patrimonio culturale, ideologico, sovrastrutturale sia nel tessuto materiale produttivo, che rende ancor più difficile e complessa la scelta del nuovo modello di intervento. La rete istituzionale e sociale non si dimostra del tutto capace di adattarsi alla nuova realtà, di utilizzare nuovi impulsi che le provengono dall'esterno, di recepire cioè tutto ciò che va sotto il nome generico di innovazione, e di incorporare prima e tradurre poi in comportamenti i nuovi saperi e le nuove tecnologie. Essa appare guidata da una coscienza contraddittoria, a volte paralizzante ed impotente, che vorrebbe da una lato reagire e controbattere e, dall'altro, partecipare pienamente alla fruizione delle nuove risorse facendo proprie quelle conquiste che la sua identità socio-culturale e la sua memoria storica non sempre intendono e talvolta persino rifiutano.

Perciò il nuovo modello di intervento ha incontrato più resistenze e limiti del previsto non solo nell'esperienza delle istituzioni autonomistiche - Regioni, Comuni ed altri soggetti - ma anche e forse più nell'impatto con la società civile.

Si era immaginato che le nuove conoscenze, il nuovo modo di affrontare i problemi dello sviluppo si potessero misurare con successo

anche con una realtà arretrata socialmente e culturalmente quando non in progressiva regressione. L'intervento straordinario però si è fino ad oggi misurato con la realtà debole delle autonomie, con le strutture arretrate della società tradizionale, con la rete delle tradizioni e dei vincoli sociali diffusi, con tutto quello che costituisce ancora oggi la società meridionale, senza il necessario coordinamento ed i necessari supporti strumentali, culturali, e tecnici. È anche in gran parte mancata un'azione preliminare tendente a mettere le strutture del Mezzogiorno in grado di corrispondere ai nuovi compiti, alle nuove funzioni, ai nuovi valori della società complessa post-industriale.

Tutto questo era ed è tanto più importante se si considera che anche il Mezzogiorno vive in un tempo nel quale la comunicazione è diventata planetaria, l'informazione ha assunto caratteri di immediatezza tale, da far scomparire i mediatori tradizionali, indebolire i vecchi sistemi interpretativi socio-culturali e generare spesso una condizione di confusione, di incertezza, di sbandamento e di frantumazione diffusi. La società non riesce più a dare risposte coerenti ai messaggi della nuova informazione, e soffre di un'angoscia latente, diversa dall'atteggiamento di passiva rassegnazione, caratteristica del mondo agricolo tradizionale e diversa anche dalle risposte conflittuali di classe dell'epoca delle grandi trasformazioni industriali. A ciò si aggiunga che, contrariamente ai saperi e alle tecnologie industriali, i saperi e le tecnologie post-industriali non sono di dominio comune. Tutti conoscono alcuni elementi dell'elettronica ed adoperano i *personal computer*, ma solo pochi hanno il controllo dell'apparato informativo, finanziario e di ricerca che sta alla base del nuovo sistema. Ciò che è stato possibile con la società industriale di massa nel campo dell'acquisizione e dell'uso dei saperi e delle tecniche e, conseguentemente, nel campo politico, con la democrazia rappresentativa, sembra molto più difficile nella società post-industriale.

Non sono infatti ancora comparsi i nuovi soggetti collettivi capaci di appropriarsi del sapere e del potere per conto delle diverse e molteplici formazioni sociali che hanno preso il posto delle masse contadine ed operaie. Oggi esistono tante frazioni, tanti gruppi, tante

categorie che per ora non hanno un denominatore comune che le rende rappresentabili unitariamente.

Per tutte queste ragioni il Mezzogiorno, passato da società agricola arretrata a società industriale assistita (per usare una definizione certamente imperfetta), non riesce a tenere il passo con un paese che si affaccia al post-moderno e al post-industriale in compagnia dei maggiori paesi del mondo occidentale.

Bisogna allora farsi carico del come il potere politico possa indirizzare le nuove tendenze dominanti nel Paese per realizzare nel Mezzogiorno quel salto e quella saldatura che la società industriale non è riuscita a compiere con il suo codice di disciplina, le sue lotte di classe, i suoi partiti popolari e una direzione politica orientata all'obiettivo della parificazione territoriale.

Se nel momento in cui più forte si è sviluppata l'egemonia dei partiti popolari, quando più marcata e più convinta si levava la domanda di intervento e di cambiamento, quando più rilevanti erano le risorse disponibili e più semplice l'acquisizione del consenso, più stridente e insopportabile la disuguaglianza, insomma, se nel momento più favorevole non è stato possibile operare se non dei parziali miglioramenti ma non certo la parificazione, a maggior ragione ci si deve chiedere oggi come e con quali mezzi, strumenti, forze, alleanze, idee sarà possibile orientare la politica generale del paese verso quelle priorità che portino alla soluzione della questione meridionale.

Anche se sono sbiadite le ragioni che facevano di un Sud spaventosamente arretrato uno scandalo nazionale; anche se manca un'adeguata tensione morale e politica; anche se non si vedono nuovi protagonisti; anche se comincia a sussultare l'edificio dello Stato Sociale e si indebolisce la programmazione; anche se avanzano bisogni individuali che sostituiscono quelli sociali e territoriali è ugualmente lecito sperare in un cambiamento ed è doveroso operare perchè il nuovo tempo sia più fecondo del vecchio.

È questo bisogno radicale, morale, prima che politico, che deve portare di nuovo in primo piano il problema del Mezzogiorno, che fa di esso la questione generale che condiziona

l'intero sistema democratico e che fa infine di esso l'obiettivo centrale di uno Stato sociale che voglia evitare il fallimento.

Ciò comporta riforme in tutti i settori e non certo di poco conto; comporta uno spostamento del baricentro della politica generale. Essa non può essere più condizionata dall'interesse della parte più sviluppata, ma deve affrontare il suo nodo più difficile e duro senza affidare tutto questo ai meccanismi spontanei del mercato.

Se questo non avvenisse e se tutto si limitasse, come è accaduto fino ad ora, alla gestione dell'intervento straordinario, senza alcun vincolo per l'intera economia italiana; se verranno lasciati alla cosiddetta soggettività locale tutti gli sforzi e le responsabilità del cambiamento, allora assisteremmo sicuramente all'insuccesso. Perciò la richiesta di un passaggio immediato a nuovi indirizzi e a nuovi comportamenti non è un desiderio, una protesta in più, ma costituisce una necessità per il Mezzogiorno, un obbligo per lo Stato ed un dovere per i partiti democratici, per i sindacati, per tutte le forze produttive e culturali dell'intero Paese».

Il presidente Barca invita i colleghi a prendere la parola, per il prosieguo della discussione generale sullo schema di relazione che ora è stato trasformato in una proposta formale dal relatore Soddu.

Il deputato Schettini, prima di intervenire nel merito della discussione, vuole associarsi ai sentimenti di cordoglio espressi dal Presidente e dal Governo in memoria del senatore Manlio Rossi Doria, che è stato ispiratore e maestro di impegno democratico e meridionalista.

La relazione presentata dal collega Soddu può divenire occasione per dispiegare un contributo critico e propositivo della Commissione bicamerale, a condizione che si faccia uno sforzo per precisare alcuni aspetti rilevanti.

Premette che nell'ultimo decennio la politica e la cultura hanno risentito di una serie di accadimenti che hanno modificato i termini della questione meridionale ma anche appannato l'impegno delle forze migliori in direzione del Mezzogiorno. Si assiste oggi ad una confortante ripresa di coscienza quasi che il

Mezzogiorno possa riassumere e riflettere come in una grande metafora i problemi del paese, fungendo da occasione e banco di prova in vista della scadenza comunitaria del 1992.

Da una parte continuano a farsi sentire miti e ideologie che fanno riferimento alla forza e all'individualismo; d'altro lato occorre prestare attenzione a forme altrettanto insidiose di comportamento, che fanno ricadere sul Mezzogiorno nuove distorsioni.

A suo avviso occorre intanto sgomberare il campo da due tendenze, altrettanto sbagliate e pregiudizievoli. Una tendenza consiste nel ridurre e circoscrivere la politica generale per il Mezzogiorno ai compiti più limitati che l'intervento straordinario è chiamato ad assolvere in una fase transitoria.

Un'altra tendenza, altrettanto criticabile, punta a modificare la legge n. 64 piegandola a convenienze di parte variamente concepite.

Quanto alla riduzione dell'impegno meridionalista nell'alveo dell'intervento straordinario sostiene che tanto il ministro Gorla come l'attuale ministro Gaspari hanno dimostrato una certa indulgenza per questa impostazione. Invece l'impegno e la vigilanza delle forze politiche devono essere dispiegati a realizzare una combinazione di politiche appropriate - dal fisco alla politica monetaria - e coerenti all'obiettivo, ancorando il ragionamento sulle grandezze macroeconomiche a precisi riferimenti politici. La legge n. 64 contiene prescrizioni e procedure valide per impostare in termini nuovi la programmazione degli interventi nel Mezzogiorno, adempimenti che tuttavia risultano disattesi dal Governo. Sarebbe doveroso che la relazione cogliesse questo elemento e sollecitasse per il futuro una puntuale osservanza della normativa.

Ricorda i principali adempimenti che risultano disattesi. L'articolo 2 comma 2 della legge n. 64 prescrive che «al fine di consentire il coordinamento tra intervento straordinario e intervento ordinario, le Amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le regioni meridionali e gli enti pubblici economici comunicano entro il 30 aprile di ogni anno al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e al Ministro del bilancio e Programmazione economica il programma di intervento ordinario articolato per

regioni, nonché le proposte per l'aggiornamento del programma triennale».

Altrettanto disattese sono le prescrizioni della legge in materia di bilancio pluriennale dello Stato - ripartizione delle spese in conto capitale tra Mezzogiorno e resto del Paese - e così pure in tema di «richieste di stanziamenti da prevedere nella legge finanziaria» (commi 7 e 3 dell'articolo 2).

Naturalmente i suoi rilievi non hanno carattere dispersivo perchè si riassumono tutti in una critica fondamentale: la carenza di una politica di coordinamento degli interventi tra le competenze ordinarie e quelle straordinarie.

La relazione programmatica del nuovo governo auspica siano destinate al Mezzogiorno quote crescenti di capitale produttivo. Tuttavia la indicazione rimarrà consegnata nel limbo delle generiche aspirazioni fino a quando i tassi di interesse si manterranno alti impedendo sufficienti ritmi di accumulazione e così pure la gravitazione di capitali nuovi verso gli impieghi produttivi.

Si chiede se non sia possibile esercitare un condizionamento sulle grandi imprese, che ricevono dallo Stato aiuti valutabili nell'ordine di grandezza di 60.000 miliardi all'anno. In particolare si riferisce ai contratti di programma stipulati con la FIAT e l'Olivetti, in base ai quali risultano impegnati fondi relevantissimi per impieghi che sono svincolati dalla occupazione.

D'altra parte sarebbe non solo desiderabile ma anche necessario programmare una politica delle partecipazioni statali capace di orientare gli investimenti in direzione della costruzione di poli tecnologici e sperimentali, avulsi dal vincolo della remuneratività immediata.

In generale occorre che la Commissione solleciti un programma coordinato dei Ministri competenti in cui vi sia combinazione di flussi ordinari, straordinari e comunitari: obiettivi prioritari del programma sono il recupero delle aree urbane, il sistema idrico ed il sostegno alle attività produttive.

La legge n. 64 non è la legge voluta dal Gruppo comunista. Tuttavia nella sua preparazione vi è stata una collaborazione e una dialettica tra tutte le forze politiche che ha consentito di fissare alcuni punti discriminan-

ti. Questi riguardano l'associazione delle regioni nella impostazione del programma, il coordinamento degli interventi, il contenuto stesso degli interventi (con una forte presa sulla innovazione e non più sulle opere pubbliche quantitativamente concepite).

Inoltre la legge n. 64 nella sua ispirazione generale è costruita in modo da fungere da transizione verso l'intervento ordinario, salvo che per il vincolo della aggiuntività peraltro da intendere come fortemente inserito nel quadro della programmazione.

Il deputato Schettini viene quindi al nodo costituito dalle competenze rispettive dell'Agenzia e del Dipartimento. Ricorda come già i tempi della legge 616 (trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni) si poneva tra gli studiosi ed i politici il problema di chi dovesse assolvere i compiti di progettazione per le opere aventi carattere interregionale. In ogni caso già allora si escludeva che la CASMEZ potesse conservare funzioni in questo ambito di competenza.

Sono trascorsi dieci anni e il laborioso lavoro di riforma è approdato prima nella legge 651 del 1983 e poi nella legge n. 64 del 1986. Ebbene perfino giuristi tradizionalmente lontani dalle sue convinzioni politiche ritengono, magari criticamente, non possa dubitarsi che la legge concepisce l'Agenzia come ente di mera erogazione e non di ideazione degli interventi.

Questi interventi sono analiticamente stabiliti nei piani annuali di attuazione e l'Agenzia deve esclusivamente garantire la «realizzazione dei progetti mediante convenzione». La legge adopera formulazioni tassative in proposito.

Non riesce a comprendere, scorrendo le pagine della relazione presentata dal collega Soddu, del perchè il criterio teleologico di interpretazione delle norme debba essere privilegiato rispetto ai canoni logico-sistematici.

Il relatore Soddu intervenendo fa notare al deputato Schettini che proprio le correnti giuridiche di ispirazione marxista tendono a privilegiare la interpretazione finalistica (giurisprudenza degli interessi) rispetto a quella logico-sistematica (giurisprudenza concettuale).

Il deputato Schettini, riprendendo la parola, fa osservare che prima di fare riferimento a criteri dottrinari di interpretazione bisogna stare ai canoni fissati dalle preleggi, come premesse al nostro Codice civile. Esse prescrivono che, nell'interpretare le norme, bisogna in primo luogo fare riferimento al significato letterale delle parole.

Inoltre, sostiene sempre il deputato Schettini, esiste il criterio ermeneutico dell'*ubi voluit dixit*, in base al quale se la legge non prevede funzioni dell'Agenzia non si può da questo arguire che essa presenta delle ambiguità. Tanto più che quelle funzioni sono dell'articolo 3 della legge n. 64 riservate espressamente al Dipartimento.

Non trova neanche giusto il modo come nella relazione è stato impostato il rapporto tra Agenzia ed Enti promozionali che dalla legge è chiaramente stabilito in termini paritari. Anche se nel decreto di attuazione esiste un richiamo agli articoli 2459 e 2460 del Codice civile, richiamo che a suo avviso può essere motivo di interpretazioni ambigue.

Il senatore De Vito, interrompendo a sua volta, fa osservare come il riferimento al Codice civile serve ad assicurare la possibilità di revoca, da parte del Ministro, dei consiglieri di amministrazione. Prima del decreto di attuazione della legge n. 64 questa possibilità era filtrata attraverso l'intervento della Agenzia.

Il deputato Schettini, riprendendo la parola, osserva che per lui non fa differenza tra un sistema e l'altro di lottizzazione delle cariche in seno ai Consigli di amministrazione.

Al relatore Soddu è venuto il dubbio, del quale gli va dato atto, sulla giustezza delle soluzioni interpretative da lui prospettate come possibili. Ha chiesto pertanto che il Parlamento si faccia carico di fissare, in sede di discussione della relazione presentata dalla Commissione bicamerale, una interpretazione autentica della legge n. 64. Ora egli non crede che una interpretazione autentica possa correggere le linee ispiratrici fondamentali di una legge già votata dal Parlamento.

Insiste nel ritenere che la valutazione tecnica dei progetti non possa essere affidata all'Agenzia, perchè la legge n. 64 espressamente lo esclude come pure lo escludono le procedure

del primo piano annuale di attuazione. Ai sensi di quest'ultima normativa i progetti devono essere stabiliti nel Piano allo stato definitivo, comprendendo in essi anche il corredo delle disposizioni esecutive.

È pur vero che l'Agenzia costituisce un ente soggetto alla vigilanza e al controllo del Ministro, ma questo non può mai comportare surrettiziamente l'attribuzione ad essa di compiti progettuali.

Egli non intende negare l'esigenza di un forte sostegno progettuale. Questo problema peraltro è espressamente affrontato dalla legge n. 64 che, in tema di riordinamento degli enti promozionali, prevede appunto l'esercizio di funzioni di assistenza in questo campo.

Se si torna a concentrare nell'Agenzia il momento del finanziamento, della progettazione e del controllo degli interventi si vulnera l'aspetto fondamentale del disegno concepito dalla legge n. 64. La proposta del suo gruppo politico è quella di uscire dalla falsa alternativa, che vuole la progettazione in bilico tra la competenza dell'Agenzia e quella di associazioni private (CONSUD), valorizzando il ruolo degli enti promozionali e lo strumento dell'accordo di programma.

Conclude sostenendo che se non si sciogliono questi nodi, si rischia di consegnare al Parlamento una relazione ambigua e fortemente arretrata rispetto alla ispirazione originaria della legge di riforma.

Il senatore Coviello ricorda che ha partecipato a due precedenti fasi di questa discussione ma che desidera intervenire nuovamente per dare un maggiore contributo in questo momento in cui il dibattito si è fatto più maturo e riflessivo. Afferma di condividere le due relazioni alla discussione generale, ma che, infine, bisognerà definire punti precisi per suggerire un impulso da dare al Parlamento. Afferma che alcuni interventi precedenti sulla relazione hanno fatto riferimento a carenze di ordine tecnico o politico, a difficoltà incontrate dai Governi, alla inattuabilità della legge o ad una sua difficile interpretazione, ma ritiene che il fattore più decisivo nel delineare le difficoltà di attuazione della legge n. 64 sia rinvenibile nella sovrapposizione dei tre livelli in cui è strutturato il nuovo interven-

to straordinario nel Mezzogiorno: quello politico-strategico, quello tecnico-progettuale e quello amministrativo dei fondi.

Sostiene che per superare lo stallo in cui si trova l'attuazione della legge non occorra sostituire lo straordinario nè, come dicono altri, mantenerlo solo su grandi progetti (aree urbane, servizi a rete, beni culturali e ambientali). Ritiene invece di poter accettare la tesi sostenuta dal relatore Soddu che postula una maggiore concretezza per i due livelli di intervento pubblico. Uno è quello regionale che deve specificarsi attraverso la presentazione di progetti da parte di Enti locali dotati di finanziamenti autonomi. In effetti, non si può dire che tutto quello che proviene dalle Regioni non sia valido nè interessante, esistendo amministrazioni regionali che hanno notevoli capacità progettuali e risorse intellettuali che però poi incontrano difficoltà operative di tipo finanziario. Occorre, quindi, semplificare l'intervento annuale ed amplificare il tono del Piano triennale dando possibilità operativa alle Regioni di inserire i loro progetti in questo ultimo.

L'altro livello è evidenziato dai ritardi della struttura centrale, dei quali una palese manifestazione è la carenza di accordi di programma. Sostiene, pertanto, che non si possa scaricare l'inefficienza e l'inefficacia della legge 64 solo sulle Regioni, laddove esistono enti strumentali centrali responsabili del coordinamento e dell'indirizzo dell'azione pubblica nel Mezzogiorno. Afferma che occorre dare nuovo slancio e vitalità ad enti locali che nel passato hanno svolto una mera attività di erogazione e affari correnti, laddove la nuova normativa richiede loro un notevole salto qualitativo.

La relazione si sofferma sull'esistenza nel Mezzogiorno di una doppia obsolescenza intesa come degrado economico ed istituzionale. Secondo il senatore Coviello la soluzione va ricercata nella stessa legge 64 che ha previsto un modello di intervento più avanzato della struttura che deve recepire la normativa. Ritiene infatti che l'orientamento della Commissione non debba essere quello di tornare indietro cercando di uniformare verso il basso realtà di sviluppo diverse. Occorre far convivere il protagonismo nuovo di alcune regioni

con l'arretratezza di alcune altre, recuperando verso queste ultime l'attenzione e la responsabilità degli organi centrali dello Stato.

Ritiene di poter giudicare validamente la relazione ma si dichiara d'accordo con quella parte degli interventi al dibattito che la vorrebbero corroborata da più dati oltre che dal riferimento a nuovi problemi che si pongono con maggiore incisività. Tra questi sottolinea in particolare lo stato di degrado in cui si trovano gli enti locali meridionali che, spesso, non hanno risorse per la stessa gestione dell'ordinario. In questo senso occorrerebbe rivedere la finanza locale affinché questi enti possono divenire veri soggetti dello sviluppo. In secondo luogo, sottolinea la necessità che si giunga ad uno snellimento delle procedure di agevolazione.

Sostiene ancora che si debba dare possibilità agli Enti locali di farsi promotori di proposte valide in termini di equilibrio economico e risanamento ambientale. Occorre ancora semplificare le azioni organiche ponendole altresì in raccordo a piani regionali di sviluppo che siano innovativi rispetto a quelli dell'amministrazione centrale. Ritiene poi fondamentale un sostegno agli Enti locali anche in termini di risorse umane prevedendo una riallocazione periferica del personale in esubero della ex Cassa per il Mezzogiorno.

In un Mezzogiorno profondamente differenziato nel suo interno bisogna dare piena vivacità ed articolazione all'intervento straordinario con azioni compatibili con l'effettivo sviluppo degli Enti locali.

Riferendosi alla relazione del senatore Innamorato, ritiene che occorra assicurare maggiori risorse a quelle aree interne del Mezzogiorno che abbiano condizioni generali di vita più precaria garantendo cioè la continuità dell'intervento ben oltre il triennio previsto. Conclude affermando che le difficoltà reali incontrate nel trasferimento delle opere risiedono proprio nella finanza locale e pertanto non è opportuno forzare la mano attraverso trasferimento d'ufficio o arbitrari se non dopo aver accertato gli oneri che si accollano i comuni ed averli supportati nella loro copertura.

Il senatore Vignola vuole dedicare la prima parte del suo intervento alla bozza di relazione

presentata dal senatore Innamorato, che costituisce una base pregevole di discussione.

Risulta dal testo della relazione che, in materia di completamenti giacciono ancora 38.854 progetti, dei quali alcuni dichiarati chiusi altri in fase di realizzazione. L'importo residuo da erogare consiste in 19.000 miliardi, comprendendo anche i progetti finanziati nel programma del Prestito Estero Bankers Trust.

Avendo il CIPE assicurato in data 8 aprile 1987 una cifra corrispondente (19.016,1 MI), potrebbe sembrare che le questioni relative al completamento ed al trasferimento delle opere affidate alla gestione separata siano in via di risoluzione. Non è così.

La stessa gestione separata dell'Agenzia prevede infatti una proiezione pluriennale, più che decennale della spesa, con effetti sul piano della revisione dei prezzi che è facile immaginare. Il problema diviene allora una vera e propria mina vagante e si pongono seri interrogativi di coordinamento con le rimanenti previsioni della legge n. 64.

Vuole dire che la questione assume valore pregiudiziale, essendo la materia dei completamenti logicamente e cronologicamente precedente rispetto alle nuove direzioni dell'intervento programmabili in base alla legge n. 64.

Venendo ai temi più generali ricorda come la Confindustria, presentando controdeduzioni nel quadro della procedura di infrazione aperta dalla CEE per gli aiuti concedibili in alcune aree del Mezzogiorno sulla base della legge di riforma, aveva individuato intorno ad un livello del 50 per cento le differenze infrastrutturali e negli approvvigionamenti idrici accusate dal meridione rispetto all'area più progredita del paese. La questione è legata al funzionamento dell'intervento ordinario, non essendo più tollerabile che l'intervento straordinario supplisca ai compiti che sono propri appunto dell'intervento ordinario.

Dopo aver suggerito nella materia dei trasferimenti di distinguere le opere ultimate dalle opere ancora suscettibili di prosecuzione, osserva come la questione dei completamenti e dei trasferimenti apre problemi di gestione ma anche problemi politici.

Si riferisce quindi alle dichiarazioni programmatiche del Governo De Mita in materia

di Mezzogiorno e alla scadenza comunitaria del 1992.

Il Governo auspica che il sistema economico nel suo complesso dia luogo nei prossimi anni ad un ritmo di formazione netta di capitale sufficientemente elevato da consentire successivamente uno spostamento di risorse in direzione del Mezzogiorno. D'altra parte, se non si vuole rimanere nel campo delle generiche aspirazioni, si pone un problema di coordinamento con il piano di rientro dal deficit primario, un problema cioè di compatibilità con il vincolo interno allo sviluppo.

Più illuminanti sono i suggerimenti contenuti in un recente saggio di un eminente meridionalista, il prof. Pasquale Saraceno. Egli osserva che lo sviluppo industriale del Mezzogiorno è rimasto estraneo rispetto allo sviluppo industriale del paese quale via via si è venuto consolidando, fino ad abbracciare una robusta dimensione internazionale. In questa ottica Saraceno suggerisce di creare un organismo, con il compito preciso di legare i due momenti territoriali della industrializzazione, in modo da agganciare lo sviluppo del Mezzogiorno a quello della parte più evoluta del paese.

In ogni caso, perchè un disegno di questo respiro possa avere successo, occorre garantire per l'intero paese un tasso di sviluppo superiore al 2,5 per cento, altrimenti non sarà consentito fare riferimento a risorse nuove da destinare al rafforzamento della struttura industriale nel Mezzogiorno. Se questo tasso ulteriore di formazione delle risorse non sarà assicurato, si continuerà a determinare una situazione, squilibrata, per cui il paese continua a svolgere una politica industriale come se il sistema potesse contare su tassi di occupazione che sono invece propri di economie ben più avanzate.

D'altra parte la recente relazione programmatica presentata dal Governo continua ad insistere ed a ribadire la previsione di un tasso di sviluppo appena superiore a quello degli altri paesi dell'OCSE, cioè a dire intorno ai due punti - due punti e mezzo percentuali.

Il relatore Soddu ricorda che il documento, formalmente presentato dall'onorevole De Mita, risale al precedente Governo.

Il senatore Vignola, riprendendo la parola, sostiene che il piano è stato effettivamente preparato dal precedente Governo sul filo di previsioni elaborate dall'ISPE, che tuttavia dimostrano una sensibilità che non compare nel documento programmatico neanche come preoccupazione generale.

Un'ultima questione. Richiama le parole del collega Schettini ed anche del collega De Vito sulle procedure di programma. Indubbiamente c'è stata una involuzione durante la gestione del ministro Gorla. Quindi si rivela una esigenza volta a riaffermare la validità del metodo della programmazione democratica.

Rimane aperto il problema della progettazione.

Il presidente Barca e il sottosegretario Galasso fanno rilevare all'oratore che non si tratta certo di un problema residuale.

Il senatore Vignola ritiene comunque che la relazione debba ribadire la normativa fissata dalla legge 64, e rinviare ad una sede successiva la questione delle competenze rispettive dell'Agenzia e del Dipartimento.

Il deputato Napoli ricorda come nel suo intervento alla Camera nel 1986, in sede di discussione della nuova legge per l'intervento nel Mezzogiorno, ebbe a dire che sperava di approvare per l'ultima volta l'ultima legge straordinaria per il Sud, ritenendola non solo insufficiente ma mistificante: una cartina di tornasole in un quadro immutato e immutabile della legge di spesa ordinaria.

Afferma che lo sviluppo del Mezzogiorno passa attraverso l'intervento della spesa ordinaria o meglio attraverso una più veloce parametrizzazione della spesa verso il centro-nord ed una insufficienza dei servizi della pubblica amministrazione per il Mezzogiorno. In questo quadro lo straordinario è marginale ed assume significato anomalo se non è rapportato giorno per giorno all'ordinario.

Questa Commissione è chiamata a discutere dello stato di attuazione della legge 64, compito che risponde nettamente alle prerogative di controllo assegnate dalla legge. Tuttavia le relazioni dei colleghi Soddu e Innamorato non hanno del tutto sciolto il problema se dalla analisi deve proporsi una posizione critica nei confronti dell'attuazione

della legge - in modo da costringere gli operatori negli ambiti burocratici di essa - oppure una proposta di arricchimento e modifica che la rendano oggettivamente gestibile.

Ritiene che aver timore di ammettere la necessità di modifiche legislative vuol dire non prendere coscienza di ciò che è la legge: uno strumento da storicizzare sulla base delle esperienze, delle verifiche, delle esigenze sempre nuove che via via si pongono. C'è da chiedersi, anzi, se in una società in cui i fattori sono in continua evoluzione sia ancora possibile una legislazione ferma, cristallizzata, burocratizzata, e non ci si trovi invece di fronte al bisogno nuovo di legislazioni sempre modificantesi: un bisogno questo che si esprime soprattutto e necessariamente sul terreno dell'economia. Afferma pertanto che non serve discutere se cambiare o meno la legge 64, ma se il suo contenuto e la procedura risponda alle esigenze e alla domanda della società alla quale si rivolge. Ritiene, che la filosofia generale della responsabilità delle autonomie locali e periferiche portata dalla nuova legge non sia vecchia, ma, metta di fronte a precise contraddizioni. La legge 64 dà potere e risorse ma si rivela incapace o insufficiente a garantire le specificità territoriali. All'intervento straordinario si aggiunge il «superstraordinario» della legge 219 del 1981, delle leggi speciali per Palermo e Napoli, della legge Calabria, laddove sarebbe bastato usare la stessa legge 64, con una elasticità maggiore, incuneandogli dentro le specificità territoriali per realizzare un intervento organico, integrato e coordinato.

Afferma che l'alternativa potrebbe essere quella di aggiungere alla spesa ordinaria lo straordinario di singoli progetti territoriali, regionali o interregionali, progetti non generici ma di settore, sia di servizi infrastrutturali che produttivi. Non c'è dubbio, infatti, che nell'attuale quadro di interventi nel Mezzogiorno la legge 64 si rivela una appendice di risorse della quale, in alcune aree, non si sente nemmeno il bisogno.

Ricorda come in sede di discussione, in Commissione bilancio, sull'articolo 1, sull'ambito territoriale della legge, alcuni della sua parte politica si batterono per limitare l'area

dell'intervento ad alcune regioni dell'attuale Mezzogiorno, in un quadro di riequilibrio interno. Neppure un anno dopo la CEE ha convenuto con quella tesi parlando di un'area più sviluppata, avente una maggiore capacità politica ed economica di utilizzazione delle risorse, rispetto ad un'area più debole.

Il presidente Barca, intervenendo, afferma che l'aggiornamento del programma triennale potrebbe essere lo strumento per attuare l'operazione che l'onorevole Napoli suggerisce.

Riprendendo la parola il deputato Napoli afferma che comunque questi dati generali impongono ripensamenti sulla legge la cui filosofia ha il respiro della diffusione della responsabilità politica alla periferia del Paese. In questo senso ritiene di affermare la validità della tesi che occorre dare alle Regioni del Mezzogiorno la possibilità di confrontarsi con se stesse e con i processi di sviluppo. Questa filosofia è da spingere all'eccesso tenendo conto del quadro delle realtà politiche operanti e ricordando che il sottosviluppo non produce cultura politica ma sottocultura di interessi. In questo senso la carenza di progettazioni in alcune regioni è un problema operativo, tecnico e di mancanza di risorse umane e finanziarie, oltre che di disinformazione. Prima i Comuni non dovevano provvedere in proprio perchè risolveva loro tutti i problemi di progettazione la Cassa per il Mezzogiorno; ora invece la nuova legge li investe di responsabilità alle quali non tutti sanno provvedere. Non mancano comunque esempi al Sud di amministrazioni locali ormai capaci di realizzare il massimo con l'intervento ordinario. Anche per le regioni però si pone un problema di carattere generale, quello cioè che, non avendo piani di sviluppo, non sono in grado di elaborare piani di attuazione.

In questo contesto bisogna allora rafforzare le responsabilità periferiche ed obbligarle ad esprimersi, costingendole ad aumentare l'autonomia decisionale e progettuale dove tale autonomia si esprime; sostituire l'autonomia nelle aree e nei settori dove essa ha difficoltà a realizzarsi. Tutto ciò avendo come base veri e propri progetti regionali di sviluppo in cui calare programmi o piani. Il centralismo dello Stato è stato sostituito dal centralismo delle

regioni. Occorre annullare il tentativo di svuotamento delle autonomie locali impedendo che gli Enti locali muoiano nonostante le loro capacità. Il deputato Napoli suggerisce allora di aprire una linea di comunicazione tra la legge 64 e gli Enti locali con una sostituzione dei poteri dal basso - come affermato dal senatore Coviello - in caso di intoppo.

Il tema degli Enti di promozione rientra in questo quadro. Essi vanno rapportati alla nuova filosofia della responsabilità periferica; è necessario cioè costituire FORMEZ regionali, IASM regionali, eccetera, a coordinamento nazionale ma come struttura di sostegno diretta allo sviluppo. Non ci può più essere un ente di promozione che fa tutto per tutti, laddove esistono regioni incapaci di una qualsiasi promozione industriale, nell'ignoranza totale dei sistemi di incentivazione produttiva.

Il sistema incentivante per il Sud non è più sufficiente a superare il divario tra Mezzogiorno e aree del centro-nord, laddove anche

queste ultime beneficiano di agevolazioni produttive in un quadro di minore diseconomicità. Suggestisce, pertanto, di ridurre la concorrenzialità bloccando i contratti di formazione lavoro nel centro-nord, riducendo la Cassa integrazione guadagni, abbassando l'incentivazione per l'innovazione al centro-nord e annullando totalmente il costo del lavoro nel Sud almeno per i prossimi tra anni.

Il deputato Napoli conclude affermando che la legge 64 ha delle grandi potenzialità che però debbono affiorare proponendo livelli qualitativi più avanzati per gli Enti locali. Ritiene, inoltre, che non si possa avere timore di presentare al Parlamento eventuali emendamenti sostanziali alla legge stessa. Non è ammissibile mantenere inalterato il sistema normativo mentre sono in atto repentini cambiamenti soprattutto nelle aree che sono di fatto concorrenti per il Mezzogiorno.

*La seduta termina alle ore 19.*

**COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL  
SEGRETO DI STATO**

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

*Presidenza del Presidente*  
Mariotto SEGNI

*La seduta inizia alle ore 17.*

Il Comitato procede all'audizione del presidente del Consiglio dei ministri onorevole Ciriaco De Mita, accompagnato dal sottosegretario Angelo Sanza e dal segretario generale del CESIS generale Giuseppe Richero.

Terminata l'audizione, ha luogo l'elezione del segretario del Comitato in sostituzione dell'onorevole Gianni De Michelis. Risulta eletto l'onorevole Nicola CAPRIA.

*La seduta termina alle ore 18,35.*

## SOTTOCOMMISSIONI

### AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

#### Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

37<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
MURMURA

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**Filetti: Estinzione del reato di emissione di assegno a vuoto (143)**

**Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari (501)**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione)  
(Rinvio dell'esame)

Stante l'assenza del relatore, l'esame dei provvedimenti in titolo è rinviato.

**Modifica della comunicazione giudiziaria (499)**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del presidente Murmura, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Depenalizzazione degli illeciti valutari (901)**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale (1050), approvato dalla Camera dei deputati**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione il presidente Murmura, il quale, pur rilevando che, a suo parere, sarebbe stata opportuna una riforma di

ben più ampia portata della complessiva disciplina delle professioni di avvocato e di procuratore legale, ritiene che non vi siano nel disegno di legge in titolo elementi tali da indurre alla formulazione rilievi di carattere costituzionale.

La Sottocommissione esprime quindi parere favorevole per quanto di competenza.

**Pozzo e Filetti: Costituzione all'estero dei comitati consolari per l'emigrazione italiana (1410)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione il senatore Guzzetti, il quale, pur esprimendo un giudizio complessivamente positivo sul provvedimento in titolo, rileva come esso proponga una disciplina troppo minuziosa dell'attività e delle strutture dei comitati consolari, che sarebbe invece opportuno riservare a norme regolamentari.

Concorda il senatore Franchi.

La Sottocommissione esprime quindi, per quanto di competenza, parere favorevole con le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

**Malagodi ed altri: Finanziamento del Servizio sociale internazionale (386)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria, firmato a Roma il 12 settembre 1985, modificativo dell'Accordo del 29 marzo 1974 per la regolamentazione del traffico ferroviario di frontiera, così come già modificato dall'Accordo del 27 agosto 1980 (620)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione turistica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica argentina, firmato a Buenos Aires il 20 dicembre 1985 (638)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa tra la Repubblica italiana e la Repubblica algerina democratica e popolare, per la prevenzione, la ricerca e la repressione delle violazioni doganali, firmato ad Algeri il 15 aprile 1986 (640)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica democratica tedesca sull'assistenza giudiziaria in materia civile e sullo scambio di atti di stato civile, firmato a Berlino il 10 luglio 1984, con scambio di note effettuato in pari data (642)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina relativa alla cooperazione e all'assistenza nel campo della protezione civile e dei servizi antincendi, firmata a Roma il 17 ottobre 1985 (667)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tecnica tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica peruviana con protocollo addizionale, firmato a Lima il 26 gennaio 1981 (669)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione concernente il rilascio di un certificato relativo alla diversità dei cognomi, fatta a L'Aja l'8 settembre 1982 (670)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sui trasporti e la navigazione marittima tra la Repubblica italiana e la Repubblica algerina democratica e popolare, firmato ad Algeri il 28 febbraio 1987 (677)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e l'Arabia Saudita per evitare la doppia imposizione sui redditi e sul patrimonio relativi all'esercizio della navigazione aerea, firmato a Ryadh il 24 novembre 1985 (681)**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche per evitare le doppie imposizioni sui redditi, firmata a Roma il 26 febbraio 1985 (995), approvato dalla Camera dei deputati**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Fondo delle Nazioni**

**Unite per l'infanzia per l'istituzione di un centro per l'assistenza all'infanzia in Firenze, firmato a New York il 23 settembre 1986 (997)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Giacometti ed altri: Modifiche alle norme sullo stato giuridico e sull'avanzamento dei vicebrigadieri, dei graduati e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza (1029)**

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione)

Su proposta del senatore Guzzetti, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**Conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988 (1052)**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Su proposta del presidente Murmura, l'esame del provvedimento è rinviato al fine di consentirne una più accurata valutazione.

**Concessione di un contributo di lire 3 miliardi per l'anno 1988 all'Università di Bologna, mediante emissione di monete celebrative del IX centenario della fondazione dell'Università (854)**

(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Stante l'assenza del relatore, l'esame del provvedimento è rinviato.

**Picano ed altri: Disciplina delle reti private di telecomunicazione e dei servizi di telematica (956)**

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Stante l'assenza del relatore, l'esame del provvedimento è rinviato.

**Cimino ed altri: Interventi per la formazione, l'ampliamento e lo sviluppo di aziende agricole a favore di agronomi, veterinari e periti agrari (68)**

**Micolini ed altri: Norme in materia di interventi della Cassa per la formazione della proprietà contadina (119)**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Stante l'assenza del relatore, l'esame del provvedimento è rinviato.

**Venturi ed altri: Inquadramento giuridico e fiscale della coltivazione e raccolta dei tartufi (528)**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Stante l'assenza del relatore, l'esame del provvedimento è rinviato.

**Programma di salvaguardia ambientale 1988-1990 (572)**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Su proposta del senatore Guzzetti, l'esame del provvedimento è rinviato al fine di consentirne una più accurata valutazione.

**Montresori ed altri: Trasferimento del demanio statale a quello della Regione autonoma della Sardegna dell'isola dell'Asinara e sua destinazione a parco naturale (972)**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione)

(Rinvio dell'esame)

Su proposta del senatore Mazzola, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

*La seduta termina alle ore 15,50.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per l'indirizzo generale  
e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

**Sottocommissione  
per gli indirizzi generali**

MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

*Presidenza del Presidente*

ABIS

*La seduta inizia alle ore 11.*

**DISCUSSIONE SULL'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA**

Il Presidente Abis comunica che il 21 giugno nell'Auletta dei gruppi la RAI illustrerà alcune ricerche condotte sul tema «violenza, televisione, infanzia». Ricorda, in proposito, che la Sottocommissione, nella sua ultima seduta, aveva dato mandato al deputato Costa di riferire su un argomento analogo.

Il deputato Costa osserva preliminarmente che l'argomento specifico va ricondotto ad una problematica più vasta relativamente al tema televisione e minori. Riferisce quindi brevemente sulle ricerche effettuate da centri specializzati, soffermandosi sulle caratteristiche di alcuni programmi televisivi, messi in onda sia dalla RAI che dalle televisioni private. Per quanto riguarda invece i possibili effetti, ricerche sul campo hanno evidenziato i canoni ai quali simili trasmissioni sembrano ispirarsi. Resta poi il grande tema del rapporto mondo dell'infanzia-pubblicità, che deve essere scandagliato per comprendere le tattiche nuove di persuasione inconscia o «occulta».

Ritornando al tema della violenza sui minori, illustra alcuni aspetti emergenti dalle analisi sul campo. Si chiede quindi se non sia giunto il momento di arrivare alla definizione di una specifica direttiva in cui si affrontino i diversi problemi quali gli orari di trasmissione,

la sistematica della «verifica programmi», la pubblicità, da regolamentare meglio.

Accenna quindi alla caratteristica che durante il «prima time» i minori rappresentano una fortissima percentuale di ascolto. E di tale caratteristica si dovrà tener conto nella definizione del palinsesto.

I minori di 18 anni sono inoltre un *target* decisivo per una serie di programmi di intrattenimento, di formazione-informazione e sportivi.

In media oggi un bambino arriva alla scuola elementare dopo aver visto circa 6.000 ore di televisione: ciò implica anche la necessità di affrontare significative riforme ai modelli di educazione tradizionali. Quanto ai dati analitici sull'utenza delle singole reti, ben l'80 per cento (4 ragazzi su 5) si rivolgono alle televisioni private piuttosto che alla RAI.

Svolte quindi alcune osservazioni sulla composizione qualitativa dei programmi seguiti dai ragazzi, sottolinea i gravi limiti negativi intrinseci ai programmi di cartoni animati, vuoi americani, vuoi giapponesi. Ricordate quindi la forte e condizionante attrattiva esercitata dagli *spot* pubblicitari (circa 15.000 l'anno) sui bambini, ne sottolinea i rischi e i pericoli in essa insiti.

Invita quindi il Presidente Abis a richiedere alla RAI i primi risultati della Commissione da essa istituita sul problema degli effetti della violenza delle immagini nei confronti dei bambini, tenuto conto della sempre maggiore rilevanza del problema.

Concludendo, sottolinea la pressochè totale assenza nella programmazione televisiva di programmi formativi sull'educazione dei bambini rivolti ai genitori, così come è del tutto assente ogni forma di interazione scuola-TV.

Il Presidente Abis annuncia quindi che saranno acquisite al più presto le prime risultanze della Commissione costituita *ad hoc* sul problema in esame in sede RAI, in vista di una successiva deliberazione di indirizzo della Sottocommissione.

*La seduta termina alle ore 12,20.*

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

### **Giunta per il Regolamento**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 16*

Comunicazioni del Presidente.

---

### **Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 14,30*

I. Conclusione del dibattito sulle comunicazioni del Presidente in merito alle questioni interpretative dell'articolo 68 della Costituzione.

II. Esame dei seguenti documenti:

- Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Pezzullo (Doc. IV, n. 23).
  - Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Pontone (Doc. IV, n. 30).
  - Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Rezzonico (Doc. IV, n. 31).
  - Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Pisanò (Doc. IV, n. 32).
  - Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Petronio (Doc. IV, n. 33).
  - Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Dujany (Doc. IV, n. 34).
- 

### **COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> RIUNITE**

**(1<sup>a</sup> - Affari costituzionali)**

**(7<sup>a</sup> - Istruzione pubblica)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 15,30*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (413).
- 

### **COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE**

**(1<sup>a</sup> - Affari costituzionali)**

**(11<sup>a</sup> - Lavoro)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 20*

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- GIUGNI ed altri. - Norme di sostegno all'autoregolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali e sulla precettazione nei casi di emergenza (317).
- MANCINO ed altri. - Disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (735).
- GUALTIERI ed altri. - Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali (783).

- ANTONIAZZI ed altri. - Norme in tema di azione per la repressione della condotta antisindacale, di accordi sindacali nel pubblico impiego e nei servizi pubblici e di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti della persona. Istituzione dell'agenzia per le relazioni sindacali nei servizi pubblici (957).

## AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9

In sede referente

### I. Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali dei disegni di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 aprile 1988, n. 115, recante disposizioni per consentire la conclusione del programma straordinario di interventi nell'area metropolitana di Napoli e altre misure in materia di interventi straordinari dello Stato (1082) (Approvato dalla Camera dei deputati).
- Conversione in legge del decreto-legge 6 maggio 1988, n. 146, recante differimento dell'applicazione della sanzione amministrativa prevista in materia di obbligo di consegna di vino alla distillazione (1083) (Approvato dalla Camera dei deputati).
  - Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 1988, n. 185, recante assegnazione all'ENEA di un contributo per l'anno 1988, a titolo di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-1989 (1090).

### II. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego (989).

### III. Esame del disegno di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione (226-565-B) (Risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Tedesco Tatò ed altri e Mancino ed altri) (Approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica e modificato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati).

### IV. Esame dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASQUINO e CAVAZZUTI. - Norme per una differenziazione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento (21).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASQUINO ed altri. - Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASQUINO ed altri. - Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - RIZ ed altri. - Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato della Repubblica (30).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - FILETTI ed altri. - Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PECCHIOLI ed altri. - Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (227).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MANCINO ed altri. - Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (426).

### V. Esame dei disegni di legge:

- SPETIČ ed altri. - Norme di tutela per i cittadini italiani di lingua slovena (343).
- Norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari (835).

VI. Esame della proposta d'inchiesta parlamentare:

- GIOLITTI e LIPARI. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980 (Doc. XXII, n. 9).

*In sede deliberante*

Discussione dei disegni di legge:

- Taramelli ed altri. - Modifica della legge 25 febbraio 1987, n. 67, concernente disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria (937).
- Disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico di attività del personale dipendente dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, del Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA), dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale e del Registro aeronautico italiano (RAI) (1049) (Approvato dalla Camera dei deputati).

*In sede redigente*

Discussione del disegno di legge:

- Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali (750).

## **GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10 e 16*

*In sede deliberante*

Discussione dei disegni di legge:

- RIZ e RUBNER. - Abrogazione dell'articolo 269 del codice penale (408).

- Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale (1050) (Approvato dalla Camera dei deputati).

*In sede consultiva*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- BOMPIANI ed altri. - Nuova disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico e norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico (232).

*In sede referente*

Esame dei disegni di legge:

- Depenalizzazione degli illeciti valutari (901).
- FILETTI. - Estinzione del reato di emissione di assegno a vuoto (143).
- Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari (501).
- Modifica della comunicazione giudiziaria (499).

## **DIFESA (4<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- GIACOMETTI ed altri. - Nuove norme in materia di permanenza in servizio dei militari iscritti nel ruolo d'onore decorati al valor militare o che hanno dato lustro alla Patria (800).

*In sede deliberante*

Discussione del disegno di legge:

- GIACOMETTI ed altri. - Modifiche alle norme sullo stato giuridico e sull'avanza-

mento dei vicebrigadieri, dei graduati e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza (1029).

---

### BILANCIO (5<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10,30 e 16

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988 (1052).

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Disposizioni in materia di parcheggi e programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate (656).

---

### FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9,30 e 16

*In sede redigente*

Discussione del disegno di legge:

- BERLANDA ed altri. - Disciplina delle offerte pubbliche di azioni e obbligazioni e misure per il mercato mobiliare (576) (Rinviato dall'Assemblea in Commissione nella seduta del 2 giugno 1988).
- 

### ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9,30

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali sugli indirizzi di riforma delle leggi di tutela e sulla riorganizzazione del Ministero.

*In sede referente*

Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- FABBRI e MALAGODI. - Riordino e finanziamento dell'Istituto nazionale di studi verdiani (341).
- AGNELLI Arduino. - Interpretazione autentica degli articoli 13 e 44 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e dell'articolo 5 della legge 9 dicembre 1985, n. 705, in materia di concorsi universitari (795).

*In sede deliberante*

I. Seguito della discussione dei disegni di legge:

- Sistemazione definitiva degli assegnisti assunti ai sensi dell'articolo 26 della legge 1° giugno 1977, n. 285, dal Consiglio nazionale delle ricerche e dall'Istituto Mario Negri di Milano (951).
- Deputati TAGLIABUE ed altri. - Estensione ai cittadini residenti a Campione d'Italia dei benefici previsti dalle leggi 3 marzo 1971, n. 153, e 15 marzo 1986, n. 69, per l'equipollenza dei titoli di studio di secondo grado e di istruzione professionale conseguiti in scuole elvetiche (946) (Approvato dalla Camera dei deputati).

II. Discussione del disegno di legge:

- Concessione di un contributo di lire 3 miliardi per l'anno 1988 all'Università di

Bologna, mediante emissione di monete celebrative del IX centenario della fondazione dell'Università (854).

### LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9

#### Comunicazioni del Governo

Comunicazioni del Ministro dei lavori pubblici sulla costituzione di un comitato interministeriale per la programmazione economica nei trasporti.

#### Procedure informative

Indagine conoscitiva sulla situazione, sulle prospettive e sulle politiche da adottare nel settore dell'autotrasporto merci in ordine alla scadenza del 1992 (mercato interno della CEE): audizione del Ministro dei lavori pubblici.

#### In sede deliberante

Seguito della discussione del disegno di legge:

- Modificazioni alla legge 14 luglio 1965, n. 963, concernente disciplina della pesca marittima (775).

#### Sui lavori della Commissione

Proposta di indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo.

### AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)

Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10

#### In sede deliberante

Seguito della discussione dei disegni di legge:

- Deputati ZUECH ed altri. - Modifica del decreto-legge 16 giugno 1978, n. 282, convertito dalla legge 1° agosto 1978, n. 426, recante modalità di applicazione dei regolamenti comunitari istitutivi del prelievo di corresponsabilità sulla produzione del latte bovino (933) (Approvato dalla Camera dei deputati).
- Concessione di un contributo straordinario all'Istituto nazionale di economia agraria, all'Istituto nazionale della nutrizione e all'Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo (1004) (Approvato dalla Camera dei deputati).

#### In sede referente

I. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- MANCINO ed altri. - Contributo all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (473).
- VENTURI ed altri. - Inquadramento giuridico e fiscale della coltivazione e raccolta dei tartufi (528).
- DIANA ed altri. - Norme per la tutela dei terreni agricoli dagli incendi (659).

II. Esame dei disegni di legge:

- MORA ed altri. - Riforma del Corpo forestale (128).
- DIANA ed altri. - Istituzione degli uffici di addetti agricoli all'estero (660).

*Affari assegnati*

I. Esame dei seguenti atti comunitari ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 aprile 1987, n. 183:

- Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario di aiuti al reddito agricolo (COM 87 - 166 def.) (9<sup>a</sup>/1).
- Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime d'inquadramento degli aiuti meridionali al reddito agricolo (COM 87 - 166 def.) (9<sup>a</sup>/2).
- Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola (COM 87 - 166 def.) (9<sup>a</sup>/3).

II. Esame della petizione n. 72.

**INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Governo sulla politica assicurativa.

*In sede consultiva*

Esame preliminare, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, dei presupposti costituzionali del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 1988, n. 185, recante assegnazione all'ENEA di un contributo per l'anno 1988, a titoli di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-1989 (1090).

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10*

*In sede referente*

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- PECCHIOLI ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende (353).

II. Seguito dell'esame congiunto delle proposte di inchiesta parlamentare:

- POLLICE ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno comunemente denominato «lavoro nero» (Doc. XXII, n. 3).
- PECCHIOLI ed altri. - Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende (Doc. XXII, n. 12).

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988 (1052).

**IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9*

*In sede referente*

Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- BOMPIANI ed altri. - Nuova disciplina dei prelievi di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico e norme sul prelievo dell'ipofisi da cadavere a scopo di produzione di estratti per uso terapeutico (232).

- MELOTTO ed altri. - Nuove norme per l'ammissione ai corsi di abilitazione alle funzioni direttive istituiti presso le scuole professionali per infermieri (175).

*Procedure informative*

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'AIDS: audizione del Presidente della Lega italiana per la lotta contro l'AIDS e del Segretario nazionale dell'Associazione ricreativa culturale italiana gay.

**TERRITORIO, AMBIENTE,  
BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 9,30 e 16,30*

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- SCEVAROLLI ed altri. - Pianificazione per la tutela delle acque ed il risanamento del bacino padano e dell'alto e medio Adriatico (101).
- Programma di salvaguardia ambientale 1988-1990 (572).

e delle petizioni n. 3, n. 20, n. 32 e n. 37 attinenti ai suddetti disegni di legge.

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Modificazioni alla legge 14 luglio 1965, n. 963, concernente disciplina della pesca marittima (775).

**Commissione parlamentare  
per i procedimenti d'accusa**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 14,30*

**Commissione parlamentare per il controllo  
sugli interventi nel Mezzogiorno**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 14,30*

*Osservazioni su provvedimenti legislativi*

Parere, ai sensi dell'articolo 2 comma 2 della legge n. 183 del 1976, sul decreto-legge n. 173 del 30 maggio 1988 recante «Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988».

**COMITATO PARLAMENTARE PER I SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL  
SEGRETO DI STATO**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 17*

Audizione del Ministro della difesa, on. Valerio Zanone.

**Commissione parlamentare  
per l'indirizzo generale e la vigilanza  
dei servizi radiotelevisivi**

*Mercoledì 8 giugno 1988, ore 10,30.*

- Discussione per la definizione del tetto pubblicitario per il 1988;
- Seguito della discussione sull'informazione radiotelevisiva.