...ne ...sede

...dei compa-...ne. Una par-...retario della ...o Stella, ed ...mo effettua-...nto raggiun-...l 100%. Non ...nto la quota ...a campagna ...loro slancio ...n contributo ...oscrizione è ...helacci, Ales-...Ignesti, Nel-...il nostro fra-...Sezione. Ai ...re l'esempio ...l'elenco delle

...	L. 6.760.935
»	90.000
»	10.000
»	10.000
»	2.000
...	L. 6.872.935

...scana

...nti del-...mercio

...largo schieramen-...variamente impe-...o ad uno dei pro-...più difficile solu-

...l'attività ...Palazzo ...Congressi

...alle ore 10,30 si ...augurazione uffi-...ività del Palazzo ... di Firenze nel-...te fino ad oggi ...a cerimonia in-...utorità cittadine, ...ia e della re-

...fficiale sarà te-... Guglielmo Man-...ente dell'« Asso-...tionale des pa-...res ». Il pubbli-...esso a visitare il ... ore 14 alle 24.

Il compagno Lagorio al Circolo "L'Incontro,,

E' necessario superare i limiti del comprensorio

Nel quadro delle manifestazioni promosse dal Partito Socialista Unificato per ricordare il 4 novembre 1966, il compagno Lelio Lagorio, presidente del Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, ha parlato al Circolo « L'Incontro » sul tema « Prospettive di sviluppo economico e sociale di Firenze e del suo comprensorio ».

L'oratore ha premesso che, i problemi non si risolvono nell'ambito comunale, ma nel comprensorio. Per alcuni importanti problemi la dimensione comprensoriale è « ovvia » (è stato detto così da parte di qualcuno in Consiglio comunale): aeroporto, acquedotto, inceneritore; per altri la dimensione intercomunale non appare così « ovvia », ma da un'analisi seria essa è altrettanto evidente: sviluppo industriale, università, trasporti pubblici.

Dopo queste premesse il compagno Lagorio ha tracciato il quadro dei vecchi mali che affliggono la società italiana e che impediscono di affrontare i problemi nella nuova visione, cioè quella programmatica.

Un'antiquata legge comunale e provinciale, una frammentatissima miriade di comuni dai confini amministrativi illogici, il più delle volte, un sistema daziario intercomunale medioevale, una geografia politica quanto mai composita, vecchi rigurgiti municipalistici: questi alcuni tra gli ostacoli più gravi del sistema attuale, ai quali può aggiungersi, per il tema specifico, un periodo di ripensamento, di rielaborazione che sta attraversando il settore degli studi urbanistici.

A questo punto Lagorio ha accennato all'esperienza della Associazione dei Comuni per la elaborazione del Piano Intercomunale, oggi funzionante, con certi limiti, a livello di assemblea dei sindaci.

Oltre a questo tentativo di superamento dei vecchi schemi municipalistici, Lagorio ha trattato diffusamente dei nuovi strumenti che oggi sono in atto per ricondurre su binari di armonico sviluppo lo sviluppo della società di oggi: il Comitato per la Programmazione Regionale e il Comitato per l'assetto territoriale, costituito presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche. Con questi strumenti si stanno perfezionando due importanti atti: la zonizzazione, cioè la suddivisione della Toscana in zone elementari ed integrati, e gli studi per il piano di assetto territoriale, che probabilmente saranno ultimati per l'estate del prossimo anno.

Con la zonizzazione — ha chiarito l'oratore — vengono individuate le zone in relazione a determinati caratteri di ordine economico culturale e sociale in modo da conoscere ulteriormente e in profondità la realtà socio-economica, per rendere maggiormente coordinati, e quindi maggiormente efficaci nei loro effetti gli interventi dello Stato, al fine di migliorare le modalità di intervento dei Comuni e delle Province, per gettare le basi, infine, di quelle istituzioni intermedie (comprensori, consorzi) che costituiscono appunto l'oggetto del nuovo tipo di dimensione su cui si dibatte anche a livello politico.

A questo punto l'oratore ha riferito sullo stato attuale degli studi per ciò che concerne la Toscana e Firenze. La regione viene suddivisa in 42 zone elementari (cioè in aree più adatte per la politica delle attrezzature e delle infrastrutture di base) e in 9 zone integrate, non coincidenti con i confini amministrativi delle attuali province, e che riguardano le politiche di intervento per ciò che attiene i flussi tra zone elementari e quindi relative ad infrastrutture di grande rilievo (vie di comunicazione, ad esempio).

L'area di programma relativa a Firenze, ha fatto presente il compagno Lagorio, si estende ben oltre i limiti del Piano intercomunale poiché riguarda l'asse Firenze, Prato, Pistoia, e comprende 43 comuni con oltre un milione di abitanti. In questo già congestionato hinterland esiste una pressione demografica pari al 30 per cento della popolazione toscana e trova impiego il 35 per cento degli addetti della regione nel settore industriale e delle attività terziarie. Occorrono dunque nuove attrezzature sociali che dovranno essere realizzate non in funzione esclusiva di Firenze ma a tutto l'asse Firenze-Prato-Pistoia « perché in questo modo si fanno anche gli interessi del capoluogo dato che esso deve essere liberato dalla cinturazione che attualmente lo chiude e gli impedisce di valorizzare compiutamente tutte le sue risorse ».

Accennato al fatto che Firenze va valorizzata quale centro di cultura di importanza internazionale ed ulteriormente arricchita, Lagorio ha affermato che per potenziare industria e turismo, i due cardini della economia fiorentina, è necessario risolvere gli annosi problemi delle infrastrutture di comunicazione: aeroporto, ferrovia Milano-Roma, la nuova arteria Firenze-Livorno con annesso oleodotto, il grande braccio del metanodotto ENI, l'asse veloce di scorrimento con la Romagna, la razionalizzazione della viabilità attorno a Firenze.

Nella sua conclusione Lagorio ha toccato il problema politico del tema trattato. Si tratta per gli elaboratori del Piano intercomunale — ha detto l'oratore — di tener conto della nuova situazione che gli organi regionali della programmazione sono venuti creando. « Attorno al piano di assetto territoriale regionale, che non è né un libro dei sogni né una fumisteria, superando le polemiche generiche ed astratte che da troppo tempo sembrano costituire la maggiore preoccupazione della nostra classe politica, potremmo riannodare i legami con la società civile che oggi appare spesso stanca e distratta ». « Tutti abbiamo bisogno di un tuffo nella concretezza — ha concluso Lagorio — che non consiste nel qualunquismo delle cose fatte a caso, giorno per giorno, ma nell'ordine da dare alle attività degli enti pubblici perché le cose, grandi e piccole, in cui la gente crede e spera, siano non solo realizzate presto e senza dispersioni, ma siano anche illuminate da una chiara visione del nostro avvenire. Il che significa dare agli ideali il posto eminente che essi devono avere in una comunità democratica e civile ».

GIOVANNI ERRERA

VITA DI PARTITO

Domani alle ore 21 alla Sezione del Galluzzo assemblea sulla ricostituzione della Giunta del comune di Firenze. Presiederà l'assessore compagno Guglielmo Seravalli.

Sempre domani alle ore 21 alla Sezione « Del Buono » assemblea degli iscritti sulla ricostituzione della Giunta al comune di Firenze. Presiederà il compagno Ettore Raffuzzi.

Mercoledì 15 novembre alle ore 21, assemblea generale degli iscritti a Stabbia per la conferenza provinciale dell'organizzazione.

La Commissione Cultura è convocata per giovedì 15 novembre alle ore 21,30 nei locali dell'Istituto Studi Socialisti, via del Proconsolo 10.

L'o.d.g. sarà il seguente:

1) approvazione di un documento sul Teatro Comunale;

2) continuazione della discussione sul Teatro Stabile;

3) prospettive di un incontro con le altre commissioni.

...di igiene tecnica provinciale | Un volume

ONOMICA E FINANZIARIA

TORI

IA
NA

ovanta-
condi-
Neces-
anistica

governo op-
nuovano una
l'edilizia, ar-
dei provvedi-
empo andia-

nti da adot-
edili — ha
— « si atten-
di adeguate
litività degli
biliari attra-
ia pure gra-
ercato delle
proroga del
dei fitti sca-
ossimo e nel
hé ci separa
ccorre che i
ranza gover-
ella volontà
e ispirò l'ap-
o disegno di
66 ».
rma urbani-
si augurano
legge presen-
nel febbraio
la immediata
presente le-
di offrire l'oc-
ttenta rimedi-
più corretto in-
ro sistema giu-
ico.

GLI STUDI PER LA PROGRAMMAZIONE

Si chiama IRPET l'istituto di ricerche per la Toscana

Precisati gli scopi, gli organi e il finanziamento - Approvati i primi articoli dello statuto - Divergenza di vedute in seno al CRPE sul numero dei soci

Si chiamerà IRPET (Istituto di ricerche per la programmazione economica in Toscana) l'istituto regionale di studi economici e sociali. Così ha deciso ieri mattina l'assemblea generale del CRPE che, dopo ampia e vivace discussione, ha approvato i primi sei dei quattordici articoli dello statuto dell'istituto.

Il dibattito si è sviluppato attorno alle proposte del presidente Lagorio. L'istituto, costituito dal CRPE secondo le indicazioni del decreto 15 novembre 1965 del ministro del bilancio, ha lo scopo di condurre e promuovere indagini e studi sulle condizioni economiche e sociali della regione ai fini della programmazione economica.

In questo quadro l'IRPET collaborerà anche con altri centri di studio e di cultura della Toscana. L'istituto, mentre metterà gratuitamente i propri servizi a disposizione del CRPE, potrà prestare la propria opera anche a favore di altri enti, ma in questo caso il lavoro dovrà essere retribuito nella misura stabilita dal consiglio di amministrazione dell'istituto.

Sono soci tutti gli enti, le organizzazioni e le persone che fanno parte del CRPE o che in questo organismo dovessero essere immessi in avvenire.

Al finanziamento occorrente per gli studi e le ricerche e in genere per lo svolgimento dell'attività dell'istituto si provvede mediante contributi dei soci (da stabilirsi anno per anno dall'assemblea), sovvenzioni volontarie e assegnazioni di fondi da parte del ministero del bilancio. Per i primi due anni di vita dell'IRPET il contributo associativo sarà espressamente fissato dal CRPE con un'apposita deliberazione che verrà adottata in una prossima seduta.

Per l'istituto, oltre all'assemblea, al consiglio di amministrazione e, naturalmente, al presidente, sono previsti un collegio di revisori dei conti, un comitato scientifico e un direttore.

Tutti gli articoli dello statuto, esaminati ieri dal CRPE, sono stati approvati alla unanimità. Una divergenza di valutazioni si è invece avuta a proposito della possibilità o meno che dell'istituto facciano parte anche enti e associazioni che attualmente non sono membri del CRPE. Una proposta del presidente della provincia di Firenze, Gabbuggiani, volta a includere fra i soci dell'IRPET i consigli di valle e le comunità montane è stata respinta con ventuno voti contro quindici. Anche la proposta del rappresentante dell'Alleanza contadina, Bonifazi, con la quale si mirava ad attribuire finora all'assemblea dell'istituto il potere di ammettere nuovi soci, è stata respinta con ventuno voti contro quattordici e un astenuto.

Prima di votare si è fatto da più parti presente che era opportuno limitare il numero dei soci ai membri del CRPE per evidenti ragioni di funzionalità, giacchè una assemblea estremamente numerosa (i soci sono già più di cinquanta) rischia di risultare poco efficiente. Del resto l'IRPET avrà sempre la possibilità di cooptare altri membri quando se ne ravvisasse l'opportunità; e d'altra parte, allo stato delle cose, sarebbe arbitrario preferire i consigli di valle e le comunità montane ad altri enti e associazioni che pur esercitano una rilevante funzione nella regione (per esempio l'ente per la irrigazione della Val di Chiana, certi consorzi industriali o organismi di categoria, gli enti e le aziende di turismo eccetera).

Il presidente Lagorio a questo riguardo ha comunicato che da varie parti giungono richieste di ingresso nel CRPE. A tutti i richiedenti, considerato che è difficile ottenere la modifica del decreto istitutivo del comitato, il presidente ha sempre suggerito di darsi una rappresentanza a livello regionale con la quale il CRPE sarebbe lieto di stabilire rapporti collaborativi permanenti, anche allo scopo di legare più strettamente l'attività del comitato a tutte le istanze e forze vive della Toscana. Ciò potrà valere anche per l'istituto di ricerche.

L'esame dei rimanenti articoli dello statuto sarà completato in una prossima seduta del CRPE. Dopodichè l'IRPET potrà iniziare la sua attività accogliendo in un grande impegno civile le migliori energie culturali della regione.

IL « PESO » URUGUAYANO LEGGERMENTE SVALUTATO

Montevideo, 31 maggio.

L'Uruguay ha svalutato leggermente la sua moneta allo scopo di stimolare le esportazioni.

Il « peso » uruguaiano è passato da quota 85,10 a quota 88,30 nei confronti del dollaro americano, con una svalutazione di circa il 3,7 per cento.

Riprende lo sciopero dei medici mutualistici

Senza esito la riunione tra i sindacati e i presidenti degli enti - Astensioni dal lavoro articolate nelle autolinee toscane

Roma, 31 maggio.

Le organizzazioni sindacali dei medici funzionari di istituto, aderenti alla FEMEPA, CISL, CGIL-UIL, CISAL, e CISNAL hanno deciso la ripresa degli scioperi della categoria, a partire dall'8 giugno.

L'agitazione, che interesserà i medici degli enti mutuo-previdenziali dell'INAM, INAIL, INPS, INADEL, ENPAS, ENPDEP, ENPI, ENPALS, mutue artigiani, commercianti e coltivatori diretti ,è stata decisa in seguito all'esito negativo di una riunione svoltasi ieri al ministero del lavoro con i presidenti degli istituti mutualistici.

Lo sciopero — è detto nel comunicato — sarà attuato qualora entro l'8 giugno « il governo non dia una risposta positiva alle proposte dei sindacati per la soluzione dei problemi dei medici degli enti ».

◆ Si è concluso a mezzanotte lo sciopero di quarantotto ore dei lavoratori delle autolinee in concessione (ANAC), prosegue invece fino a domani notte la astensione dal lavoro di tre giorni del personale delle ferrovie secondarie.

Intanto, i sindacati toscani degli autoferrotranvieri hanno revocato lo sciopero delle autolinee per il primo giugno, decidendo la proclamazione di una serie di scioperi articolati fino al 14 giugno con modalità comunicate di volta in volta.

◆ E' stato firmato un accordo per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro degli addetti alle aziende municipalizzate del gas.

◆ E' stato siglato l'accordo per il rinnovo dei contratti di lavoro per gli addetti alle industrie degli olii, grassi, saponi e olii da semi.

La borsa a Milano

Milano, 31 maggio.

Il protrarsi della tensione nel Medio Oriente, lo sciopero dei dipendenti bancari e l'approssimarsi di un più lungo *week-end* hanno favorito l'ulteriore realizzo di partite speculative, in un mercato poco ricettivo.

Già in apertura la pressione delle offerte ha pesato sui corsi, ma la quota ha segnato i minimi a metà riunione. In chiusura qualche intervento a sostegno e acquisti sui minimi hanno creato una zona di maggiore resistenza che ha permesso di recuperare terreno specie ai titoli guida. Flessioni di una certa ampiezza si rilevano su diversi valori a scarso flottante (Esercizi Molini, Brioschi, Ledoga priv., Tecnomasio, Generalfin, Milano Centrale, Westinghouse, Falck, Dalmine, Scotti, Mittel e Ginori). Deboli anche Ras e Assicurazioni dopo l'annuncio di un dividendo invariato per il 1966. Resistenti le Montedison, Agricole, Breda, Stet e in controtendenza Stampati e Nord Milano.

Prezzi irregolari con modesti affari nel reddito fisso dove si è notata una maggiore ripercussione dello sciopero dei bancari.

MERCATI ESTERI

Forti perdite a New York

Chiusura in netto ribasso a New York. Le perdite che hanno interessato un vasto fronte sono state in proporzione di 7-1 rispetto ai guadagni. Le perdite degli indici sono state le più gravi dell'annata. Il Dow Jones *degli industriali è sceso a 852,56 con 12,42 di perdita. L'indice* Associated Press *è sceso di 5,3 a quota 316,8.*

Parigi

Mercato con tendenza incerta, con prevalenza di perdite. — QUOTAZIONI: Montedison 12,75; Pirelli S.p.A. non quotato; Finsider non quotato.

Francoforte

Attività limitata in apertura. Nel-

ORSE

neppure nella seduta di ieri. Unica eccezione una i minimi della riunione.

e Magona. Dopoborsa in lettera sui prezzi di chiusura.

	Firenze 30-5	Firenze 31-5	Milano 31-5	Roma 31-5
Minerari e Metallurgici				
Monte Amiata	5.355	5.355	5.350	5.355
Siele	2.850	2.850	2.840	2.850
Meccanici e Automobilistici				
Fiat	2.838	2.818	2.808	2.820
Fiat priv.	2.260	2.260	2.245	2.258
Veraci	366,—	322,—	—	—
Olivetti priv.	—	—	3.105	3.118
Elettrici e Telefonici				
Cieli	—	—	2.999	—
Sarda (S.E.S.)	—	—	4.002	4.010
Seso (S.G.E.S.)	—	—	1.535	1.550
Sip	2.670	2.670	2.656	2.667
Terni	302,—	300,—	300,—	300,—
Italcable	—	—	—	5.240
Magneti	—	—	1.070	1.060
Tecnomasio	—	—	1.020	—
Alimentari				
Biondi	234,—	234,—	—	—
Birra	2.825	2.825	—	—
Eridania	—	—	3.170	3.180
Distillati	—	—	2.695	2.710
Rom. Zuccheri	197,—	197,—	190,—	191,50
Motta	—	—	7.230	7.250
Chimici				
Montedison	1.202,50	1.205	1.204	1.203
Anic	1.421	1.404	1.400	1.407
Carlo Erba	—	—	8.870	—
Italgas	—	—	1 528	1.526
Pibigas	—	—	99,—	98,—
Idrocarburi	510,—	510,—	—	—
Larderello	2.700	2.700	2.690	2.700
Liquigas	195,—	196,—	196,—	195,50
Rumianca	1.575	1.575	1.565	1.568
Saffa	—	—	4.740	—
Mira Lanza	—	—	32.000	32.400
Ledoga	—	—	4.190	—
Ledoga priv.	—	—	5.120	—
Sarom	—	—	1.030	1.040
Immobiliari				
Aedes	—	—	1.900	—
Beni Stabili	2.760	2.750	2.745	2.750
Edificatrice	6.775	6.775	—	—
Immobiliare	488,—	485,—	485,—	484,50
Risanamento	—	—	5.460	5.460
Sagi	1.565	1.565	1.562	—
Iniz. Edilizia	—			

DECISO DALL'ASSEMBLEA

Il capitale della Piaggio

...IICA E FINANZIARIA

...NE CARLI

...siva

...un unico set... ...tivi - Un'ope... ...à dell'ottava

...ti per quantitativi spesso doppi, ...a- nella speranza di annullare i ...ti margini negativi creatisi tra il ...ie prezzo di acquisto e quello di vendita attuale.

Nell'elencazione di questi motivi di carattere tecnico sembra sempre di voler trovare una giustificazione ad ogni malessere della borsa; ma la vera malattia, purtroppo, è quella indicata all'inizio della presente nota, e che nel periodo in esame si può diagnosticare anche dal ridotto volume di contrattazioni.

Contro un quantitativo giornaliero rilevato alla borsa di Milano di oltre due milioni di titoli nelle precedenti ottave, si è scesi a poco più di un milione, senza tener conto che a tale cifra hanno un peso determinante valori di modesto taglio e quindi di scarso peso agli effetti del valore globale delle contrattazioni.

V. P.

Accolte in parte
per il piano verde
le proposte del CRPE

Una lettera del presidente del comitato regionale per la programmazione sul decreto del ministro dell'agricoltura - Gli aspetti positivi e quelli criticabili

Due mesi or sono il CRPE, comitato regionale programmazione economico, approvò all'unanimità una serie di proposte di direttive per l'applicazione in Toscana del piano verde secondo. Le decisioni del CRPE, assieme a una voluminosa relazione dell'ispettorato agrario compartimentale, sono state recentemente discusse a Roma dal CIPE. Conseguentemente il ministro dell'agricoltura ha emanato un decreto con il quale si impartiscono disposizioni per la attuazione del secondo piano verde in Toscana.

Su questo decreto, con una lettera pubblicata anche da alcuni organi di stampa, il presidente dell'alleanza contadina, Bonifazi, ha richiamato l'attenzione del presidente del CRPE, Lagorio, rilevando che le direttive a suo tempo formulate dal comitato toscano della programmazione sono state disattese in sede ministeriale.

Lagorio ha ora risposto che, a seguito di un esame dettagliato e obiettivo del decreto ministeriale, si può concludere che, se è vero che il ministero non ha accolto tutte le proposte del CRPE, è anche vero che numerose direttive formulate dal comitato toscano sono state recepite nel provvedimento ministeriale.

E' stata accolta la suddivisione del territorio regionale in cinque zone altimetriche, così come proposto dall'ispettorato agrario contro l'opinione del CRPE; ma si è ammesso che « la complessa realtà economica e sociale della regione può consigliare una diversa ripartizione del territorio con riguardo alle più generali prospettive di sviluppo ». Da ciò deriva che il CRPE potrà ora svolgere una attiva pressione nei confronti dell'ente di sviluppo perchè si arrivi al più presto alla stesura di piani zonali più articolati, il che permetterà di superare la criticabile suddivisione altimetrica.

Il ministero ha dato più rilievo agli aspetti tecnici che a quelli politici. E così ha rifiutato la proposta per una commissione regionale dell'ENEL, l'impegno a presentare una relazione annuale sullo stato di applicazione della legge nella regione, la estensione a tutto il territorio regionale della competenza dell'ente di sviluppo. Il decreto ministeriale inoltre non dà all'impresa diretto-coltivatrice quella particolare valorizzazione che il CRPE aveva indicato.

Se questi sono gli aspetti deludenti della decisione ministeriale, secondo il presidente Lagorio, resta da dire che sono state accolte nel decreto alcune importanti proposte del CRPE. Si pensi:

a) alla indicazione di un miglioramento delle condizioni di vita nelle campagne (abitazioni, servizi, attrezzature sociali, infrastrutture);

b) all'impegno per una vasta azione nel campo della sistemazione idraulico-forestale;

c) alla realizzazione in montagna di alcuni interventi atti a garantire la conservazione di insediamenti umani e produttivi (demani, turismo, zootecnia, boschi d'alto fusto);

d) al potenziamento della cooperazione agricola di produzione, trasformazione e commercializzazione;

e) all'accettazione del principio per cui i benefici della legge vanno concessi anche ai coltivatori che lavorano la terra in base ai contratti agrari;

f) all'urgenza della costruzione di impianti collettivi di trasformazione;

g) all'accettazione del principio secondo il quale l'ente di sviluppo dovrà svolgere una diretta azione per sollecitare la creazione di forme associate di produttori e per promuovere e assistere iniziative di riassetto fondiario;

h) alla necessità di una azione di riconversione colturale, legata alla creazione di aziende efficienti, dotate di un certo grado di elasticità e opportunamente meccanizzate.

Il presidente Lagorio, nella sua replica all'alleanza contadina, così conclude: « Alla luce di queste considerazioni mi sembra di poter dire che lo sforzo principale nel quale dobbiamo ora impegnarci è quello di una sollecita e democratica realizzazione dei piani zonali di intervento. Vale, in fondo, anche per questo caso il principio generale che l'applicazione di una legge non è tanto legata a determinate direttive scritte, ma alla capacità dei diversi organismi pubblici di interpretarle e applicarle nel modo più organico. C'è anche il CRPE, cui spetterà il compito di una continua pressione sugli altri organismi del settore, nel senso di una qualificazione degli interventi secondo i princìpi esposti nelle proposte di direttive a suo tempo da noi formulate ».

...la riscossione ...previdenziali

...à il disegno di legge votato dal con... ...na illustrati dal ministro del lavoro

...zione contri gli infor... ...avoro e le malattie pro... ...nell' industria, gestita ...L. Tale riforma, da un ...plifica e riduce a soli ...ssi di premio l'attuale ...rticolata su un grande ...i voci, dall'altro, opera ...mentale trasformazione ...a finanziario della ge... ...l' assicurazione per il ...dustria.

...ntaggi di apprezzabile ...nico, poichè realizze... ...nelle spese di am... ...li enti interes... ...i costi delle ... contribu...

...ana...

Novità economiche in Cecoslovacchia

Ostrava, 3 giugno.

Il presidente della Cecoslovacchia e capo del partito Antonin Novotny ha dichiarato a un raduno che l'economia del paese chiede la limitazione e la chiusura delle attività economiche passive comprese le miniere di carbone.

Parliamo delle AZIENDE

...te anni ...nti

...Trieste la Fio... ...ari produce ...sterc...

renze sono in fase di costruzione.

I più scrupolosi criteri di igiene sono osservati durante tutto il ciclo produttivo. Particolare cura è posta nella scelta delle materie prime per tutta la serie dei prodotti.

Il prestigio della Fioravanti si è ... più ... anche presso

DAGLI STATI UNITI

Abolite restrizioni di prodotti per l'Est

Washington, 3 giugno.

Il dipartimento del commercio americano ha abolito le restrizioni sulle esportazioni di altri trentotto prodotti non strategici destinati all'Europa orientale.

Il provvedimento si inquadra nella politica del governo intesa a gettare ponti fra Est e Ovest.

Il provvedimento odierno interessa anche per la prima volta nell'attuale programma la Germania orientale. Tale programma aveva avuto inizio lo scors... autunno con l'allegg... delle... c...

TRIBUNALE DI FIRENZE

ASTA IMMOBILIARE

Il dì 20 giugno 1967, alle ore 10, avrà luogo la vendita all'incanto dei seguenti immobili costituenti il fabbricato ad uso industriale posto in comune di Vaiano, via del Macchione e precisamente:

1.o lotto: comprendente dodici locali affittati, della superficie complessiva di mq. 1.618, al prezzo base di lire 22.000.000;

2.o lotto: comprendente un locale affittato, della superficie di mq. 232, al prezzo base di lire 2.500.000;

3.o lotto: comprendente dieci locali affittati, della superficie di mq. 647, al prezzo base di lire 7.800.000;

4.o lotto: comprendente sette locali affittati, della superficie di mq. 841, al prezzo base di lire 11.000.000;

5.o lotto: comprendente due locali affittati, della superficie di mq. 260, al prezzo base di lire 2.900.000;

6.o lotto: comprendente sette locali affittati, della superficie di mq. 707, al prezzo base di lire 13.000.000;

7.o lotto: comprendente quattro locali affittati, della superficie di mq. 387, al prezzo base di lire 7.500.000;

8.o lotto: comprendente un locale affittato, della superficie di mq. 212, al prezzo base di lire 4.000.000;

9.o lotto: comprendente due locali affittati, della superficie di mq. 190, al prezzo base di lire 1.700.000;

10.o lotto: comprendente un locale affittato, della superficie di mq. 170, al prezzo base di lire 1.500.000;

11.o lotto: comprendente un locale affittato, della superficie di mq. 170, al prezzo base di lire 1.500.000;

12.o lotto: comprendente un locale affittato, della superficie di mq. 190, al prezzo base di lire 1.300.000.

Per maggiori informazioni rivolgersi all' Ufficio Esecuzioni presso l'intestato Tribunale citando il numero 74/1961 Es. Immob.

Il Cancelliere
Mario Siciliano

TRIBUNALE DI FIRENZE

Il sottoscritto Cancelliere avvisa che con ordinanza 27 maggio 1967 il Giudice Delegato al fallimento della Soc. S.I.C. Stabilimento Industriale Confezioni già Brusano s.r.l. con sede in Vinci, ha ordinato la vendita all'incanto per il giorno 22 giugno 1967 ore 11 dinanzi a sè, di appezzamento di terreno fabbricativo in comune di Vinci, fraz. di Sovigliana, in angolo fra la via Curtatone e Montanara e la via Fratelli Bandiera di mq. catastali 705, al prezzo base ridotto di lire 2.100.000 con offerta minima di aumento di lire 50.000, deposito per cauzione e spese di lire 510 mila da eseguirsi il giorno prima dell'incanto a mani del Curatore avvocato Mauro Bendinelli, via Martelli 5, Firenze.

Maggiori informazioni al Curatore o al Cancelliere sottoscritto.

Il Cancelliere
V. Gasparo

TRIBUNALE DI FIRENZE

UFFICIO FALLIMENTI

Il 5 luglio 1967, alle ore 12,30, avanti il Giudice Delegato al fallimento di Pistolozzi Siro e Balzanti Belgio, avrà luogo la vendita all'incanto dei seguenti immobili di proprietà di Pistolozzi Siro:

1) fabbricato industriale, con annessi quartiere di abitazione e piazzale, posto in Prato, viale Montegrappa n. 54 r. Prezzo base lire 80.000.000. Aumento minimo lire 300.000. Cauzione e fondo spese lire 16.000.000;

2) terreno agricolo di circa mq. 29.000 posto in Figline Valdarno, località Matassino. Prezzo base lire 2.900.000. Aumento minimo lire 100.000. Cauzione e fondo spese lire 590.000.

Le dichiarazioni di partecipazione all'incanto, accompagnate da cauzione e fondo spese, dovranno essere presentate al Curatore, ragionier Mario Br... piazza della Repubblica n. ... renze, telefono 23.922 - 23.... tro il giorno precedente l'...

Per maggiori informaz... volgersi presso il predet... tore o in Cancelleria.

Firenze, lì 1 gi... no

TRIBUNA...

UFFICIO ...

Offerta di a... zo di aggiu... n...

A seguito di... il Giudice Del... di Bianchi D... con ordinanza ... aggiudicava a... Aldo, per il pr... immobile cost... ad uso negozi... l'Arno, via X... Successivamen... legge, veniva ... con aumento ... sto, per lire ... Delegato ha f... 26 giugno 19... procedere alla ... ticolo 573 CP...

Firenze, 26 ...

TRIBUNAL...

UFFICIO ...

Il giorno 22 ... ore 10 davanti ... gato al fallime... Gina avrà luo... l'incanto al pr... 19.500.000 di u... tuito da tre qu... stenza comples... posto in Campi ... le Corti e contr... meri civici 52-... grande magazzi... di mq. 105 con ... da retrostante, ... di circa mq. 300 ... li 180 fabbricati... nimo lire 300.000 ... do spese lire 3...

Le dichiarazio... zione all'incant... presentate al Cu... gionier Carlo Bo... piazza S Stefa... accompagnate d... cauzione e fond... giorno preceder... vendita.

Maggiori infor... essere richieste ... al Curatore.

Firenze, lì 27 ...

VENDITA IM...

Il Giudice dell'e... Tribunale di Fire... per l'udienza del ... ad ore 10 nella s... Tribunale di Fire... con incanto del ... pignorato in danno... nio: appezzamento ... sto in comune d... monte della via de... maia, località Sett... ceva parte del po... saccia », per un co... 4.880 da porsi all'i... zo base di lire 6.... ferte minime di a... 100.000, previo v... Cancelleria di cau... 1.248.000.

Per ogni notizia, ... Cancelleria delle ... Tribunale di Fir... 129/65).

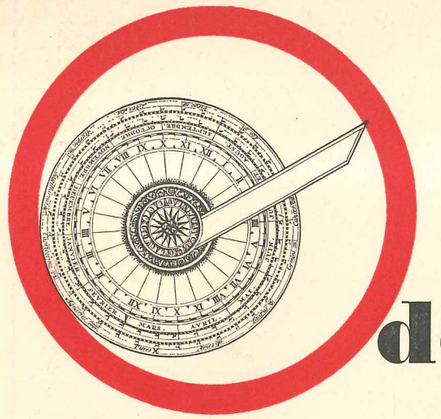
Firenze, 29 magg...

TRIBUNALE ...

Il giorno ... ore 10,30 da... legato al... Giorgio e ... vendita al... tiere di a... ze, via I... 5.o, di v... se di l... spese ... nimo ...

Offe... avvoc... Indir... no ... da ...

N. 1 - Febbraio 1967
Roma - Via del Corso 476 - Tel. 687.112



Lettera di documentazione

A cura del CEST Centro studi e documentazioni economico-sociali PSI-PSDI unificati

La programmazione economica nazionale

Esperienze di programmazione dello sviluppo economico in Europa

L'assunzione della politica di programmazione come metodo di governo non è un fenomeno tipicamente italiano.

Fin dal periodo immediatamente successivo alla II guerra mondiale, le esigenze della ricostruzione hanno condotto alla creazione, in quasi tutti i Paesi europei, di strutture per la elaborazione di una politica economica programmata.

Superata la fase della ricostruzione, le strutture di programmazione sono state quasi sempre mantenute, sono stati affinati gli strumenti di indagine e di intervento è stata allargata la partecipazione delle categorie del processo produttivo; all'obiettivo della ricostruzione è subentrato quello della programmazione di un organico e armonico sviluppo globale dell'economia.

Nell'ambito della Comunità economica europea, l'adozione della programmazione come strumento di politica economica è ormai quasi generalizzata; esclusa la Repubblica federale tedesca ed il Lussemburgo, tutti gli altri Paesi membri, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, hanno, in varia misura e con sfumature diverse secondo le caratteristiche proprie di ciascun Paese, avviato una politica di programmazione.

Anche in altri paesi europei, fuori della CEE, è possibile rinvenire esempi di programmazione: come in Gran Bretagna, in Norvegia, in Iugoslavia.

Naturalmente ciascun paese presenta un sistema particolare di programmazione economica, coerente con le proprie istituzioni, sicché è possibile riscontrare una cospicua varietà di forme di organizzazione della programmazione che si diversificano in ordine agli organi, ai procedimenti di elaborazione, alla partecipazione delle forze economiche e sociali, all'approvazione, agli strumenti di attuazione, all'efficacia giuridica, al controllo sull'esecuzione, ai meccanismi di aggiornamento.

Sommario

1 Esperienze di programmazione dello sviluppo economico in Europa
2 La programmazione economica in Italia dal 1945 al 1966
3 L'impegno dei socialisti per la politica di piano
5 Aspetti dell'azione politica per la programmazione
9 Politica di programmazione e riforme
10 Linee della strumentazione del programma
a) Gli organi della programmazione
b) Le procedure per la formazione del programma
c) La partecipazione delle Regioni alla formazione del programma
13 Lo sviluppo del programma

Anche gli organi di governo della CEE hanno ravvisato l'opportunità di avviare un processo di previsione e di programmazione delle tendenze di sviluppo della Comunità; tale decisione ha portato alla pubblicazione, avvenuta nell'aprile del 1966, di un rapporto elaborato sulla base dell'analisi delle previsioni di sviluppo dei Paesi membri, sulle « Prospettive di sviluppo economico nella CEE fino al 1970 ».

La programmazione economica in Italia dal 1945 al 1966

La « Nota aggiuntiva » alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal ministro del bilancio on. La Malfa al Parlamento nel maggio 1962, costituisce il punto di partenza del dibattito politico dal quale è scaturito l'attuale « Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970 ».

È bene ricordare, però, che nell'immediato dopoguerra si sono registrati diversi tentativi e proposte di programmazione economica di vario rilievo.

1945-47	« Piano di primo aiuto ».
1946-47	« Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno 1946 ».
1946-47	« Piano di massima per le importazioni industriali dell'anno finanziario 1946-47 ».
1947-48	« Piano per le importazioni ed esportazioni industriali dell'anno 1947-48 ».
1947	« Piano a lungo termine, per il quadriennio 1948-49/1952-53 », redatto presso la segreteria generale del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR).
1947	Il prof. Pasquale Saraceno, per incarico della Democrazia Cristiana, elabora gli « Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana ».
1949	La Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) pubblica il « Piano del lavoro », che rappresenta un programma di politica economica di vasto respiro.
1952	Le Associazioni Cattoliche dei Lavoratori Italiani (ACLI) convocano un convegno nazionale di studi per preparare un piano di investimenti produttivi.
1954	Per iniziativa del ministro del bilancio on. Vanoni, viene presentato al Governo uno « Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964 ».

Diversa natura da quelli sopra ricordati hanno i vari piani di intervento settoriale che vengono alla luce intorno agli anni cinquanta; il più rilevante è comunque da considerare la creazione della « Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale » (Cassa per il Mezzogiorno) creata nel 1950. I piani settoriali per le ferrovie, i telefoni, la viabilità, la scuola, l'edilizia, l'agricoltura, la sistemazione dei corsi d'acqua sono espressione di interventi pubblici organici, articolati nel quadro di programmi con obiettivi determinati ma non armonizzati tra loro e privi di impostazione unitaria. Nel 1961 viene nominata una « Commissione per l'elaborazione di uno schema organico di sviluppo nazionale della occupazione e del reddito », presieduta dal prof. Papi. Il dibattito sui temi della programmazione economica globale riprende però con particolare intensità nel corso del 1962 con la presentazione della « Nota aggiuntiva ».

22 maggio 1962	Il ministro del bilancio, on. La Malfa, presenta al Parlamento, come « Nota aggiuntiva » alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, il documento: « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano ».
6 agosto	Il ministro del bilancio istituisce la « Commissione nazionale per la programmazione economica » per predisporre le linee di un piano di sviluppo economico del Paese. Presidente è l'on. La Malfa, vicepresidente il prof. Saraceno.
agosto	Vengono create: la « Commissione per la riforma del sistema tributario » e la « Commissione per la riforma della pubblica amministrazione ».
gennaio 1963	Nascono, per iniziativa del CIR, il « Comitato tecnico interministeriale per la programmazione » e l'« Ufficio del programma »; quest'ultimo ha il compito di preparare il progetto di programma di sviluppo economico.
marzo 1964	Viene pubblicato, a cura del ministero del bilancio, il « Rapporto Saraceno » per il decennio 1964-1973.
16 aprile	Il CIR si riunisce per esaminare e approvare il progetto di programma presentato dal ministro del bilancio, on. Giolitti. Il « Progetto Giolitti » viene sottoposto al parere della CNPE.
27 giugno	Il « Piano Giolitti » per il periodo 1965-69 viene presentato alla CNPE.
18 luglio	Gli accordi per la costituzione del 2° governo Moro (la crisi era scoppiata il 27 giugno) ribadiscono l'impegno del Governo per la programmazione.
settembre	Il CIR fissa al 31 dicembre il termine per la presentazione del nuovo progetto di programma.
22 settembre	Al fine di garantire la partecipazione delle Regioni alla programmazione, nell'attesa degli enti-regione, vengono istituiti i « Comitati regionali per la programmazione economica ».
8 ottobre	Viene creato il « Comitato tecnico interministeriale di coordinamento ai fini della programmazione economica ».
21 gennaio 1965	Il ministro Pieraccini presenta al Consiglio dei Ministri il « Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69 ».
29 gennaio	Il Consiglio dei Ministri approva, con modificazioni, dopo attento esame, il « Piano Pieraccini ».
12 febbraio	Il « Piano Pieraccini » viene presentato per il parere al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).
25 marzo	Il CNEL presenta al Presidente del Consiglio il parere sul progetto di programma.
14 aprile	È creato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il « Comitato dei Ministri per la programmazione economica ».
2 giugno	Il Consiglio dei Ministri approva il « Programma quinquennale di sviluppo ».
16 giugno	Viene presentato al Parlamento il disegno di legge sulla « Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69 ».
29 ottobre	Il Consiglio dei Ministri approva la « Nota aggiuntiva al programma di sviluppo economico 1965-69 per il quinquennio 1966-70 »; essa aggiorna al 1966 l'anno di inizio del programma.
marzo 1966	La « Relazione generale sulla situazione economica del Paese » pubblica i nuovi dati sui grandi aggregati del reddito nazionale elaborati dall'ISTAT.
30 maggio	La commissione bilancio della Camera dei Deputati comincia l'esame dei pareri delle singole commissioni sul programma.
luglio	Il ministro del bilancio predispone la « Nota di applicazione ai dati della « Nota aggiuntiva » delle valutazioni della nuova contabilità nazionale ».
18 luglio	Il Presidente della Camera dei Deputati affida alla commissione bilancio l'esame referente del programma.
28 luglio	Il Presidente della commissione bilancio on. Orlandi annuncia di aver richiesto al Governo la collaborazione per elaborare un testo unificato che tenga conto di tutti i documenti presentati dal Governo sul programma; ciò al fine di facilitarne l'esame.
6 agosto	Gli on.li Curti e De Pascalis, incaricati di elaborare il testo unificato del programma, presentano una « Proposta di testo unificato del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70 ».
7 settembre	La commissione bilancio dà inizio alla discussione del nuovo testo del programma.
29 settembre	La commissione bilancio presenta alla Presidenza della Camera dei Deputati la relazione al ddl sul programma preparata dai relatori on.li Curti e De Pascalis.
7 novembre	L'assemblea della Camera dei Deputati dà inizio alla discussione del « Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70 ».

La programmazione negli accordi per la formazione del 1° governo di « Centro-sinistra » (novembre 1963)

Il programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70, attualmente all'esame del Parlamento, costituisce una tappa decisiva del cammino della politica di programmazione democratica nel nostro Paese.

Tale politica è il tratto caratterizzante della partecipazione del PSI al governo di centro-sinistra ed in tal senso recitano i punti programmatici concordati tra i quattro partiti (DC, PSDI, PSI, PRI) negli accordi di governo pubblicati il 25 novembre 1963; in quell'occasione i partiti dichiaravano concordemente di « voler assicurare, mediante una politica di programmazione economica, il superamento degli squilibri territoriali, settoriali e distributivi tuttora esistenti, nonché l'eliminazione delle maggiori deficienze nel campo delle dotazioni civili del nostro Paese, assicurando così il progressivo avvicinamento agli obiettivi permanenti della politica di sviluppo economico: pieno impiego, diffusione del benessere, elevazione del livello di vita civile » e ancora « la politica di programmazione democratica dovrà pertanto conglobare gli obiettivi permanenti di una qualsiasi politica economica (sviluppo, alto livello di occupazione, equilibrio della bilancia dei pagamenti e stabilità dei prezzi), con quelli specifici alla nostra particolare condizione economica (migliore ripartizione dei redditi, in relazione al superamento degli squilibri strutturali, zonali e sociali) ».

Il secondo gabinetto Moro (luglio 1964)

Gli accordi preliminari alla formazione del secondo gabinetto Moro, resi noti il 18 luglio 1965, confermavano sul tema della programmazione economica gli accordi del novembre 1963 per quanto attiene agli obiettivi, i modi e i mezzi dell'attività di programmazione; i partiti inoltre impegnavano il Governo a presentare entro la fine dell'anno il primo programma quinquennale dell'economia italiana ed indicavano i pareri da acquisire in sede tecnica e consultiva per la formulazione del programma.

Il terzo gabinetto Moro (marzo 1966)

Una ulteriore conferma sul ruolo della programmazione economica si è registrata negli accordi politici dai quali è scaturito, nel marzo 1966, il 3° gabinetto presieduto dall'on. Moro.

L'impegno dei socialisti per la politica di piano

All'interno del Partito l'assunzione di una politica di piano come condizione della partecipazione dei socialisti al governo di centro-sinistra è un dato ricorrente ed impegnativo.

La mozione conclusiva del 35° congresso del PSI (ottobre 1963)

La mozione conclusiva della maggioranza, approvata al 35° congresso nazionale del PSI, poneva come condizione per l'assunzione di

esponsabilità di governo l'adozione di « una politica di rogrammazione economica e di riforme di struttura apace di superare gli squilibri creati dal sistema attuale ominato dai gruppi monopolistici e di promuovere un iverso tipo di sviluppo economico, nel quale l'iniziativa rivata e il meccanismo del mercato provino la loro ena possibilità di espansione e di efficienza in funzione finalità sociali, determinate democraticamente da ubblici poteri. A tal fine dovranno essere impiegati e reati strumenti efficaci di controllo e direzione del proces- di accumulazione e di intervento dello Stato nell'at- vità produttiva mediante l'impresa pubblica ».

Giuseppe Saragat

Il 25 novembre 1964, Giuseppe Saragat, in un comizio per le elezioni ammistrative di novembre ricordava che: « Al centro della olitica governativa è la programmazione democratica e lungi dal soffocare le iniziative individuali, mobilita organizza tutte le energie della Nazione in modo che cittadini possano diventare padroni del loro destino essere sottratti al governo di forze economiche che uggono al loro controllo ».

Pietro Nenni al 36° congresso

Pietro Nenni, nel novembre 1965 al 36° congresso del PSI, affermava: « La politica di piano è la nostra posta ai problemi del Paese. Il piano e la sua unità ispirazione e di indirizzo costituiscono il maggior oblema nostro e dei lavoratori. Ad esso è strettamente nnesso, in un rapporto di causa ad effetto, non solto l'avvenire economico della nazione ma anche quello litico, a cominciare dal consolidamento delle istituni democratiche e repubblicane ».

Francesco De Martino

E Francesco De Martino, in sede di replica, sempre al 36° congresso affermava ne il primo impegno fondamentale assegnato dal ngresso socialista quale condizione per la partecipane dei socialisti a responsabilità di governo, fosse ngere « come primo punto, preminente su tutti gli ri all'approvazione del piano nelle sue finalità, nei i metodi d'azione, nella sua ispirazione, che non può ere l'ispirazione dell'efficienza del sistema, ma è l'ispione del superamento degli squilibri, ispirazione della na occupazione, che ne costituiscono i fini principali ».

Antonio Giolitti

E Giolitti: « Leva e cardine della riforma dello Stato è la programmazione » e aggiungeva « riforma dello Stato, nella prospettiva della programmazione, deve significare passaggio dallo Stato burocratico... allo Stato democratico delle Regioni e della programmazione ».

Giovanni Pieraccini

Pieraccini, ministro del bilancio, affermava: « Il disegno di rinnovamento della società ha il suo centro, il suo punto focale, nella politica di piano. Il piano quinquennale disegna uno sviluppo non di mera razionalizzazione ma di una società democratica in espansione, nella quale i grandi poteri di scelta vengono posti sempre più nelle mani della collettività stessa, attraverso i suoi organi democratici ».

La mozione finale del 36° congresso del PSI (novembre 1965)

E infine, la mozione approvata al 36° congresso « Considera preminente la approvazione del piano quinquennale di sviluppo. Approvato il piano, occorrerà dar vita ai suoi strumenti ed alle riforme, che esso comporta, in particolare quella relativa all'urbanistica, alla riforma tributaria e della finanza locale, alla pubblica amministrazione ».

Si entra così in una fase dell'impegno e dell'elaborazione delle forze socialiste; la mozione, infatti, continuava ribadendo « l'esigenza di una struttura interna del Partito adeguata ai compiti, che esso è chiamato a sostenere, per porlo meglio in grado di raccogliere le aspirazioni popolari e del Paese e tradurle in termini di azione politica di governo, per associare al suo lavoro creativo le forze più vive del Paese ed in particolare intellettuali, tecnici, specialisti, siano essi o meno iscritti al partito, ma impegnati al successo della politica di rinnovamento democratico e di programmazione ».

Mario Tanassi

Nella relazione al congresso di Napoli del PSDI Tanassi l'8 gennaio 1966 ribadiva che: « Programmazione non è un insieme di numeri e statistiche, ma il segno di un impegno nuovo, riformatore ».

Il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69

Nello stesso lasso di tempo, ad opera dei ministri Giolitti prima e Pieraccini poi, prendeva forma il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69.

Tale documento veniva approvato il 29 gennaio 1965 dal Consiglio dei Ministri.

Il giorno dopo, 30 gennaio Pieraccini dichiarava all'Avanti: « Occorre che il Paese guardi con fiducia al proprio avvenire, che da ora in poi traccia da sé, democraticamente, liberamente con le scelte programmatiche. La vasta opera di riforme che accompagna il piano garantisce l'edificazione di uno stato democratico, moderno, attivo, dinamico, più giusto e più efficiente » e continuava alla conferenza per la stampa estera del 19 febbraio: « Il piano farà avanzare il Paese nella democrazia. La pianificazione è basata su una ipotesi coraggiosa: che sia possibile e necessario ottenere la partecipazione responsabile di tutte le forze produttive ».

La partecipazione del partito alla politica di programmazione

Nello stesso tempo il Partito mobilitava le sue forze migliori per realizzare gli obiettivi democratici del piano; il segretario del Partito, De Martino, al Comitato centrale del PSI del 19 maggio, convocato per esaminare i problemi del programma quinquennale di sviluppo, sollecitava l'impegno responsabile di tutti i socialisti per « mantenere vive le finalità rinnovatrici della politica di programmazione, assicurando ad essa l'apporto leale delle altre forze della maggioranza, l'adesione convinta delle organizzazioni dei lavoratori e quindi preservarne il carattere democratico, convincere il Paese ed in primo luogo le masse popolari che o si va avanti per questa strada, o si ricade nel disordine, nelle crisi ricorrenti, nella desolante incertezza del domani ».

Flavio Orlandi

Flavio Orlandi, presidente della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, affermava nell'ottobre 1966 che, con la programmazione, « si tratta di instaurare un nuovo metodo per guidare lo sviluppo del Paese » e che « il piano scaturisce da una visione organica dei problemi e delle esigenze che abbiamo ereditato ed è caratterizzato dalle scelte necessarie per il superamento delle carenze e degli squilibri individuati ».

Aspetti dell'azione politica per la programmazione

Il 2 giugno 1965, acquisito il parere del CNEL, veniva approvato dal Consiglio dei Ministri il programma economico di sviluppo quinquennale 1965-69.

Andavano prendendo forma parallelamente, a livello ministeriale, i disegni di legge sulla nuova organizzazione del ministero del bilancio e della programmazione e sulle procedure di formazione, approvazione, attuazione, sviluppo del programma.

La programmazione democratica

Tali documenti, attualmente all'esame del Parlamento, sono espressione della concezione socialista della programmazione economica intesa come metodo permanente di governo.

La programmazione democratica mira ad attuare il trasferimento delle scelte fondamentali circa lo sviluppo economico, dai centri privati a quelli pubblici e si fonda su un sistema di autonomie, cioè deve essere la risultante dell'intervento di una pluralità di centri decisionali: Regioni, Enti locali, forze economiche e sociali, Parlamento.

Naturalmente non è stato compito agevole convincere i partiti della coalizione dell'efficienza delle soluzioni democratiche avanzate dai socialisti. Basti ricordare le divergenze insorte sulle questioni istituzionali tra i partiti del centro-sinistra, sulla forma giuridica di approvazione del programma, sull'identificazione dell'autorità del piano, sulle attribuzioni del CIPE.

No alla programmazione concertata

La decisione di procedere all'approvazione del programma con legge anziché con mozione del Parlamento, l'accantonamento della proposta di creare un Commissariato per il Piano sul modello di quello esistente in Francia dove è in atto un sistema di « programmazione concertata » (1) e non democratica come quella italiana, il richiamo all'attuazione integrale della Costituzione repubblicana per quanto attiene alla riforma in senso democratico dello Stato, sono le tappe del continuo processo di acquisizione degli altri partiti alle tesi socialiste.

La programmazione democratica, in attuazione del dettato della Costituzione repubblicana, si caratterizza per la partecipazione del Parlamento, del Governo, delle

(1) La « programmazione concertata » costituisce una terza via tra la programmazione meramente indicativa e quella rigidamente normativa; essa è caratterizzata dalla introduzione nel processo di elaborazione del piano di impostazioni corporative, di interessi diretti delle categorie che partecipano allo sviluppo economico, senza una opportuna mediazione politica. I sindacati, inoltre, lamentano la preponderante influenza che con tale metodo le grandi imprese vengono ad esercitare sul piano.

autonomie locali, degli interessi organizzati, secondo le loro competenze alle diverse fasi dell'elaborazione, approvazione, attuazione, controllo di esecuzione del programma.

Dall'assegnazione di tali compiti discendono:

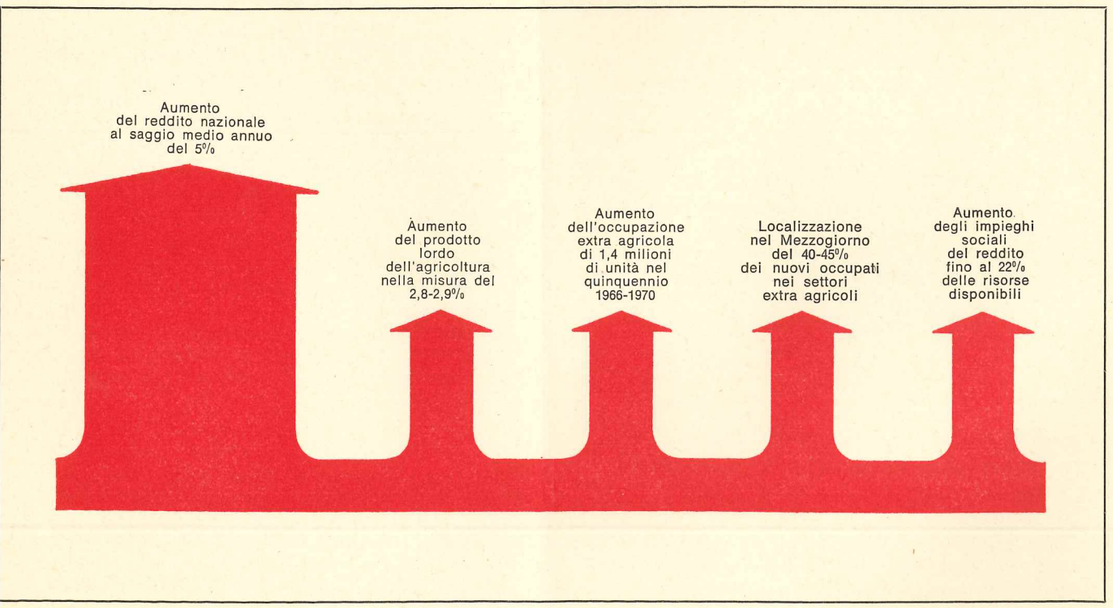
la rivalutazione del Parlamento mediante il potenziamento delle funzioni di indirizzo politico e di controllo delle Camere e la partecipazione alla scelta preliminare degli obiettivi oltreché l'approvazione finale del programma;

l'attribuzione delle responsabilità della programmazione agli organi politici e l'articolazione di tali responsabilità tra il Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta l'attuazione, tramite il CIPE, dell'indirizzo programmatorio generale e il ministro del bilancio cui spetta l'elaborazione e l'amministrazione ordinaria del programma;

l'intervento delle Regioni, quale garanzia primaria del carattere democratico della politica di piano e della effettiva possibilità di avviare a soluzione gli squilibri territoriali esistenti;

la consultazione degli interessi organizzati (sindacati dei lavoratori e degli imprenditori), al fine di ottenere la loro partecipazione responsabile alla politica di piano, tramite un contatto diretto, esteso e continuativo e non tramite strutture formalizzate e permanenti a carattere corporativo.

Gli obiettivi del programma nel quinquennio



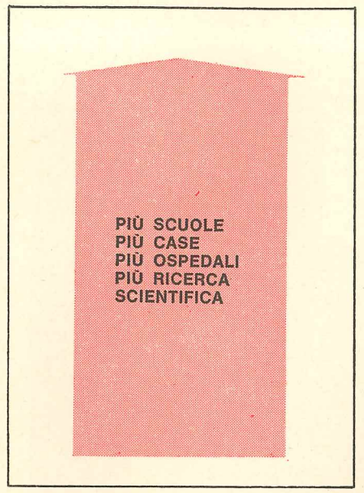
Le finalità generali della programmazione economica

Il superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che tuttora caratterizzano lo sviluppo economico italiano costituiscono le finalità generali della programmazione economica, già enunciate nella Nota aggiuntiva del 22 maggio 1962, confermate e precisate nei programmi di governo di centro-sinistra e nel progetto di programma presentato nel giugno 1964 dal ministro del bilancio Giolitti ed assunte nel programma di sviluppo economico presentato dal ministro Pieraccini al Parlamento.

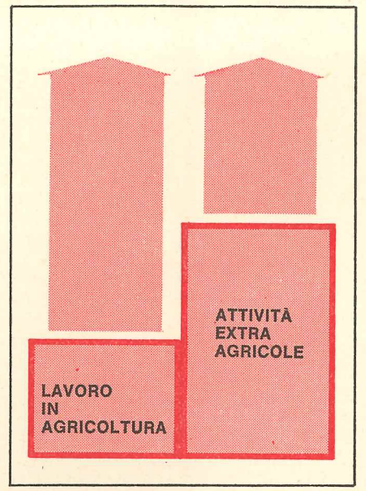
Gli squilibri settoriali, territoriali, sociali

Per il superamento di questi squilibri la politica di piano si propone: la eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale (scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico); il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole; l'eliminazione del divario esistente tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.

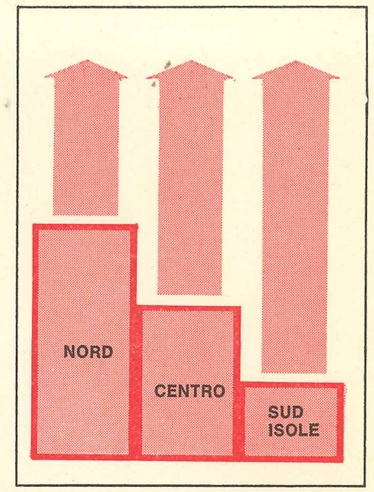
Gli squilibri sociali settoriali territoriali



Eliminazione delle lacune esistenti nelle dotazioni e servizi di primario interesse sociale



Raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e in attività extra agrioole



Eliminazione del divario esistente tra zone arretrate con particolare riguardo al Mezzogiorno e zone avanzate

L'ambito temporale del programma

Il conseguimento delle finalità sopra indicate è possibile solo entro un periodo di 15/20 anni; dagli obiettivi di lungo periodo e nel loro perseguimento è possibile precisare gli obiettivi a breve scadenza e le direttive per l'azione pubblica con riferimento alla prima fase operativa della programmazione che si riferisce al quinquennio 1966-70.

Gli obiettivi del programma nel quinquennio 1966-70

Gli obiettivi del programma nel quinquennio sono: sviluppo del reddito nazionale nella misura del 5% in media all'anno, sì da consentire il pieno impiego delle forze di lavoro; accelerazione del ritmo di sviluppo della produzione agricola tale da soddisfare in più ampia misura la crescente domanda interna e da aumentare le esportazioni;

aumento dell'occupazione extra-agricola;

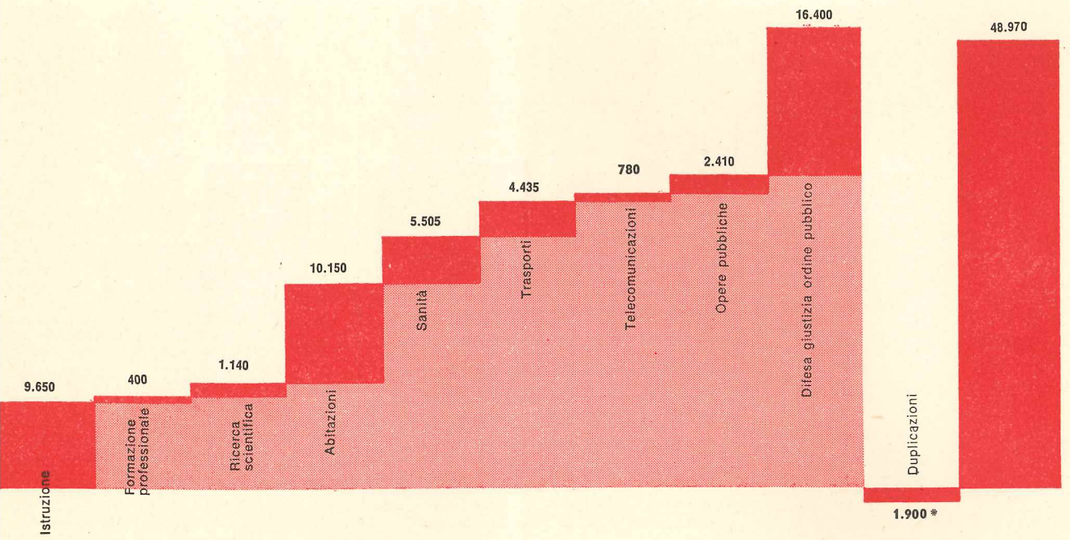
localizzazione nel Mezzogiorno dei nuovi posti di lavoro non-agricoli in misura tale da riequilibrare la percentuale di occupazione meridionale con quella nazionale;

aumento degli impieghi sociali del reddito per la soddisfazione dei bisogni collettivi in settori attualmente molto carenti.

Gli impieghi sociali del reddito

I programmi relativi agli impieghi sociali del reddito, previsti nel programma, mirano al soddisfacimento di bisogni collettivi fondamentali per la vita civile e le attività produttive. Essi riguardano in particolare: l'abitazione; il sistema sanitario e la sicurezza sociale; l'istruzione e le attività culturali; la formazione professionale; la ricerca scientifica e tecnologica; il sistema dei trasporti e delle telecomunicazioni, le opere pubbliche; lo sport. L'aumento delle spese da utilizzare a tal fine sarà ripartito secondo un ordine di priorità che registra al primo posto gli impieghi che più direttamente sostengono e stimolano l'attività produttiva, seguono poi quelli che soddisfano le esigenze sociali più urgenti e, infine, gli impieghi che accrescono la dotazione di infrastrutture delle zone depresse.

Impieghi sociali del reddito



* Spese già imputate al settore privato per ricerca scientifica (450 miliardi) e spese per opere pubbliche di bonifica ed irrigazione ed investimenti in agricoltura (1.450 miliardi).

Gli investimenti direttamente produttivi

Accanto agli investimenti sociali o « impieghi sociali » il programma reca gli investimenti direttamente oduttivi; sono questi ultimi gli investimenti necessari conseguire gli incrementi di reddito previsti dal proamma nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dei vizi.
Gli investimenti direttamente produttivi procurano beîici immediati ai settori della produzione interessati. impieghi sociali del reddito determinano uno stae miglioramento delle dotazioni civili atte a soddire i bisogni collettivi; inoltre, pur influendo meno idamente degli investimenti direttamente produttivi settori della produzione, nello stesso tempo indirettante favoriscono lo svolgimento di tutte le attività oduttive.

I vincoli del programma

La possibilità di raggiungere gli obiettivi di lungo e di breve periodo è soggetta al mantenimento di due condizioni o vincoli che il programma precisa nella sostanziale stabilità del livello dei prezzi (stabilità interna) e nel tendenziale equilibrio dei conti con l'estero (stabilità esterna).

L'aumento della produttività oltre a consentire il pieno impiego delle forze di lavoro in condizioni di stabilità del livello dei prezzi interni renderà possibile all'economia italiana il mantenimento di condizioni competitive con le altre economie, sia sul mercato interno che su quello internazionale.

Gli squilibri territoriali

Il programma dedica ai problemi dell'assetto territoriale particolare attenzione; obiettivi del programma sono il superamento dello squilibrio storico tra la vasta area arretrata del Mezzogiorno (comprendente il 23% della superficie ed il 36% della popolazione italiana) e il resto del Paese e degli squilibri creati dall'urbanesimo (che in questi ultimi anni si sono particolarmente accentuati, specie nelle regioni del Centro-Nord) tra le aree metropolitane di addensamento demografico e produttivo e le aree di esodo e di ristagno.

L'azione pubblica prevista nel programma è volta a correggere l'attuale meccanismo di ripartizione delle attività economiche e degli insediamenti residenziali, che determina elevati costi sociali e crea diseguaglianze che finiscono per limitare le possibilità di espansione di tutta l'economia nazionale.

Il processo di programmazione economica investe sia i centri di attività economica pubblica che quelli di attività economica privata con l'indicazione di programmi e controlli atti a coordinare ed indirizzare a fini sociali le attività da essi svolte.

I soggetti della programmazione

I soggetti della programmazione sono: amministrazioni pubbliche, imprese ed enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria, imprese private.

Amministrazioni pubbliche

In particolare: le amministrazioni pubbliche dovranno coordinare le loro attività ai fini dell'attuazione del programma economico quinquennale;

Le imprese ed enti pubblici

le imprese ed enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria, nonché le imprese da essi controllate, hanno la responsabilità di conformare le loro decisioni agli obiettivi del programma e ciò implica l'esame preventivo dei loro programmi e l'esame dei risultati;

Le imprese private

le imprese private saranno soggette al coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e saranno influenzate nelle loro valutazioni di convenienza mediante la formulazione di apposite politiche.

Le informazioni sui programmi di investimento

Le imprese di maggiori dimensioni dovranno inoltre fornire all'autorità del programma informazioni sui programmi pluriennali di investimento; le associazioni industriali di categoria, dal canto loro, indicheranno i programmi di sviluppo dei vari settori produttivi; tali informazioni consentiranno di valutare la loro congruità con gli obiettivi generali del programma.

Politica di programmazione e riforme

Il programma economico quinquennale indica, accanto agli obiettivi di sviluppo economico e sociale, i principali strumenti attuativi e le principali riforme istituzionali necessarie affinché siffatti strumenti siano resi disponibili. L'accostamento di obiettivi di sviluppo economico e di riforme istituzionali ha sollevato perplessità in coloro che avrebbero preferito che queste ultime trovassero posto in ulteriori atti legislativi.

Tale critica non è fondata, né giuridicamente, né politicamente. L'art. 41 Cost. infatti richiede che, in tema di programmazione, il ricorso alla legge non si esaurisca nella definizione degli obiettivi ma scenda all'individuazione delle politiche e degli strumenti attuativi.

Dal punto di vista politico, la programmazione come metodo di governo mette in luce la stretta connessione esistente tra i vari interventi pubblici nei settori della vita economica e sociale, connessione tale che alcune riforme sono nello stesso tempo strumenti ed obiettivi della programmazione.

È da aggiungere che la compresenza degli obiettivi di sviluppo economico e delle riforme è giustificata dalla necessità che l'azione di governo, anziché frammentariamente, si svolga secondo una visione coordinata ed unitaria delle esigenze di sviluppo del Paese, sia economico che sociale. « Ciò comporta, anche sul terreno legislativo, un impegno politico di grande respiro ed un impegno di lavoro certamente molto oneroso, specie nella fase di avvio della programmazione, ed è quindi quanto mai opportuno, a prescindere da ogni altra considerazione, che codesti impegni siano assunti dal Parlamento e dal Governo in tutta la loro ampiezza, nel momento stesso in cui si procede alla scelta degli obiettivi del programma, proprio per misurare senza illusioni lo sforzo che la realizzazione di tali obiettivi impone alle istituzioni democratiche ».

Le riforme nel programma

Le riforme istituzionali generali previste dal programma possono ricondursi a tre tipi fondamentali: un primo gruppo di riforme riguarda gli organi della programmazione, un secondo gruppo si riferisce all'assetto istituzionale della programmazione e cioè al ruolo che dovrà essere assegnato ai soggetti protagonisti della

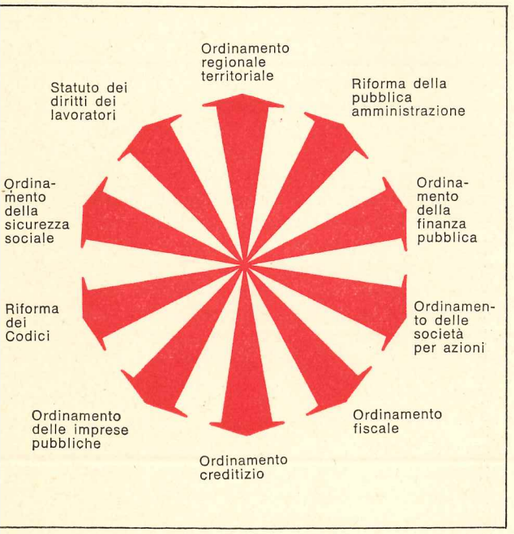
olitica di programmazione, il terzo contempla una erie di riforme dirette a ristrutturare l'ordinamento mministrativo statale e a dotarlo di una nuova artico- azione e di strumenti più aggiornati, per metterlo in ondizione di svolgere efficacemente i compiti che il rogramma gli assegna.

I problemi relativi ai primi due gruppi di riforme sa- anno affrontati più avanti; nell'ambito del terzo gruppo i possono distinguere a loro volta: riforme che riguar- ano la pubblica amministrazione e l'ordinamento ter- itoriale (Regioni e assetto urbanistico); riforme relative d alcune infrastrutture che appaiono più direttamente ollegate con l'intervento pubblico nello sviluppo eco- omico (riordinamento della finanza pubblica, riassetto el settore imprenditoriale pubblico, riforma del credito, iforma tributaria, riforma delle società per azioni); iforma dei codici e statuto dei diritti dei lavoratori queste ultime tendenti ad incidere direttamente sui rap- orti sociali piuttosto che a fornire nuovi strumenti di ntervento ai pubblici poteri).

Il programma infine prevede misure atte a rendere più ttiva la partecipazione del movimento cooperativo allo viluppo economico del Paese.

Si tratta senza dubbio di un impegno politico ed ope- ativo di grandissimo respiro; il programma, tuttavia, appresenta la sede adatta per affrontare con il neces- ario, ampio raggio di vedute, tali problemi di crescita di progresso civile da tempo maturi per nuove soluzioni egislative.

Le riforme del programma



Linee della strumentazione del piano

a) *Gli organi della programmazione*

Il disegno di legge istitutivo del ministero del bilancio e della programmazione e del Comitato dei ministri per la programmazione economica è ormai vicino al suo perfezionamento legislativo mentre il disegno di legge relativo alle « Norme sulla programmazione economica » sarà presto portato all'esame del Parlamento.

Il ministero del bilancio e della programmazione

Il nuovo ministero del bilancio e della programmazione economica avrà attribuzioni in materia di bilancio, economica e finanziaria.

Il Ministro del Bilancio, secondo lo schema in corso di approvazione, provvederà all'elaborazione dello schema di programma da presentare al Consiglio dei Ministri, previo parere del CNEL; parteciperà alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di approvazione del programma economico nazionale; dovrà essere consultato preventivamente sui disegni di legge o atti aventi forza di legge rilevanti ai fini del programma economico nazionale; dovrà riferire periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e al CIPE sullo stato di attuazione del programma.

Il ministero del bilancio e della programmazione economica sarà dotato di organi per il coordinamento della politica economica, di organi di programmazione economica atti a svolgere compiti di studio e di ricerca, di organi di coordinamento per l'attuazione del programma.

Uffici del ministero saranno:
la segreteria della programmazione; la direzione generale per l'attuazione della programmazione economica; la direzione per gli affari generali. Sono previsti anche organi consultivi quali: il Consiglio tecnico-scientifico per la programmazione economica; la Commissione consultiva interministeriale per la programmazione economica; la Commissione consultiva interregionale.

Per i compiti di studio e di attuazione della programmazione è prevista l'istituzione di un apposito ruolo di consiglieri economici nel campo tecnico ed economico.

L'ISPE

All'ISPE (Istituto di Studi per la Programmazione Economica) sarà affidato il compito di condurre indagini, ricerche, rilevazioni, sui problemi della programmazione, ai fini della preparazione dei documenti programmatici, secondo le direttive impartite dal ministro della programmazione.

È consentito, inoltre, al ministro, in eccezionali e speciali circostanze, di avvalersi di istituti di ricerca, anche stranieri.

Attività di rilevazione statistica e di elaborazione, ai fini della programmazione, saranno svolte dall'ISCO (Istituto per lo Studio della congiuntura) e dall'ISTAT (Istituto Centrale di Statistica).

Il CIPE

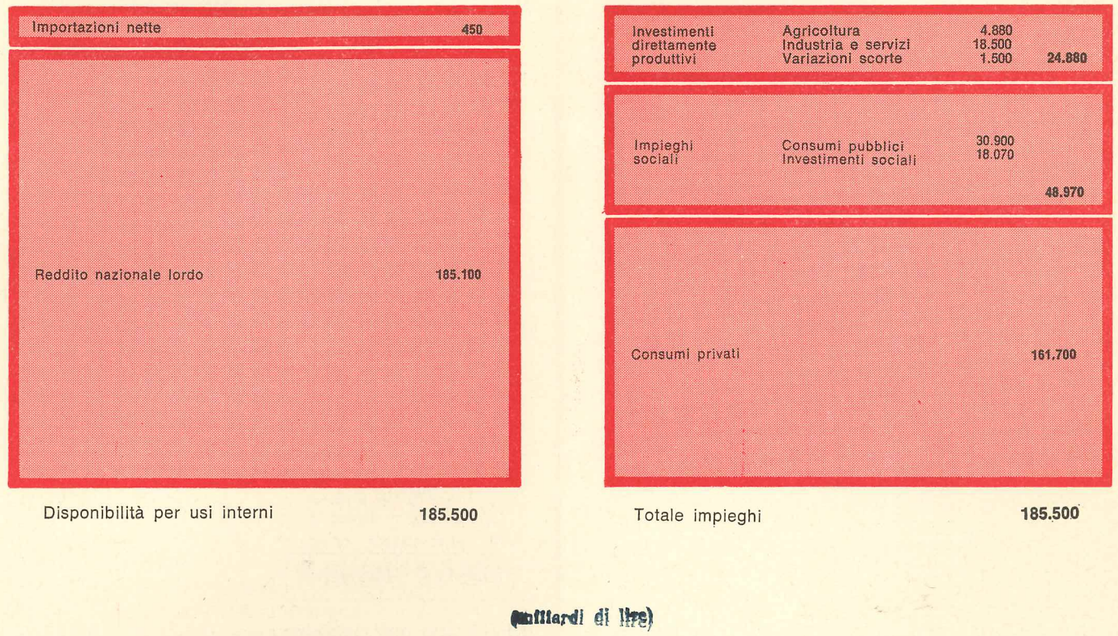
I compiti di attuazione dell'indirizzo programmatorio generale ed il coordinamento al più alto livello amministrativo sono demandati al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica); in particolare, ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri, il CIPE predispone gli indirizzi generali della politica economica nazionale; indica, su relazione del ministro del bilancio e della programmazione economica, le linee generali per l'elaborazione del programma economico nazionale e, su relazione del ministro del tesoro, le linee generali per l'impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese alla attuazione del programma ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali; promuove, altresì, l'azione necessaria per l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche degli altri Paesi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea, della Comunità europea per l'energia atomica.

Oltre a svolgere i compiti sopra descritti il CIPE assorbirà quelli del Comitato interministeriale per la ricostruzione (CIR) che sarà soppresso.

È prevista una delega al Governo per il riordinamento degli altri comitati interministeriali con competenza in materia economica e finanziaria; saranno soppressi i comitati interministeriali per l'ENEL e quello per le partecipazioni statali. Con opportune modifiche, i loro compiti saranno trasferiti al CIPE.

In particolare, per il riordinamento dei comitati competenti in materia economico-finanziaria, si procederà

Formazione e impiego delle risorse nel quinquennio 1966-1970



lla revisione delle attribuzioni dei singoli comitati (al ne di evitare duplicazioni o interferenze e coordinare azione di questi organismi con il CIPE) e alla soppres-ione dei Comitati dei Ministri le cui competenze possono ssere trasferite al CIPE.

Il CIPE sarà investito anche, in base alla legge sulla rganizzazione della ricerca scientifica, del compito di ıdirizzare il settore della ricerca scientifica e tecno-ogica.

Il CIPE ed il ministero del bilancio e della programma-ione economica, nell'assolvimento dei loro compiti, pos-ono ottenere dagli organi della pubblica amministra-ione e dagli enti pubblici, informazioni e dati ai fini della aborazione, attuazione e verifica del programma econo-ico nazionale.

b) *La procedura per la formazione del programma*

La partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla ormazione del programma è regolata sulla base delle orme della Costituzione repubblicana che all'art. 41 ca la previsione della ordinata convivenza dell'attività conomica pubblica e di quella privata ed indica le odalità per l'adozione della programmazione demo-ratica; quest'ultima si sostanzia nella partecipazione elle forze produttive alle scelte programmatiche, re-ando la responsabilità politica di queste scelte al go-erno e la decisione finale sulla loro adozione al Parla-ento, quale diretta espressione della sovranità popo-re.

Il procedimento di programmazione

In altre parole, la programmazione democratica è concepita come un procedimento tendente alla introduzione accanto agli interessi primari dello Stato di teressi promananti dalle autonomie pubbliche e pri-te sulle quali esso è fondato.

La disciplina delle procedure di attuazione del Pro-amma economico nazionale sarà articolata secondo rie fasi nelle quali è previsto l'intervento del Parla-ento, del Governo, dei suoi organi consultivi, degli teressi organizzati, delle Regioni.

L'iter per la formazione del programma economico rà inizio con la predisposizione, nel mese di gennaio ll'anno precedente quello di avvio del programma, da rte del Governo, di un documento, da sottoporre alla pprovazione del Parlamento, contenente l'indicazione l'illustrazione degli obiettivi e delle linee direttive per formazione e la destinazione delle risorse per il pro-amma del quinquennio successivo.

Tale documento, predisposto dal Ministro del Bilancio condo le direttive del CIPE, dovrà essere, prima della esentazione al Parlamento, approvato dal Consiglio i Ministri.

Predisposizione del progetto di programma

Sulla base del documento preliminare, approvato dal Parlamento, il Ministro del Bilancio e della Programmazione provvede all'elaborazione del programma, attenendosi alle direttive del CIPE anche per quanto riguarda l'acquisizione dei risultati delle consultazioni con i Sindacati e le organizzazioni di categoria e la partecipazione delle Regioni alla programmazione economica.

Il progetto di programma viene quindi, entro il mese di marzo, trasmesso dal Ministro del Bilancio al CNEL, per la formulazione del parere, che dovrà essere emesso entro due mesi dalla richiesta.

Il parere del CNEL

Acquisito il parere del CNEL, entro il mese di giugno il progetto di programma viene approvato dal Consiglio dei Ministri e successivamente presentato per l'approvazione al Parlamento con disegno di legge del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del Bilancio, di concerto con gli altri ministri.

Richiesta di informazioni

È bene qui ricordare che, nella fase di elaborazione del Programma, il Ministro del Bilancio può richiedere, alle società per azioni quotate in Borsa, alle società finanziarie e fiduciarie, alle società che le controllino entrambe, alle società a partecipazione statale, alle società concessionarie di pubblici servizi, agli enti pubblici le cui attività siano ritenute rilevanti ai fini della programmazione economica, (ed essi sono tenuti a fornirle) informazioni sui programmi di investimento e le relative fonti di finanziamento, oltre che l'indicazione dei tempi e dei criteri di localizzazione degli interventi.

Le procedure per l'attuazione, il controllo, la revisione del Programma saranno esposte nel quadro della trattazione dello sviluppo del programma.

c) *La partecipazione delle Regioni alla formazione del programma*

I Comitati regionali per la programmazione economica

La creazione dei Comitati regionali per la programmazione economica ha costituito, in attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, un mezzo per l'introduzione delle istanze regionali nel processo di elaborazione del Programma.

La partecipazione delle Regioni

Appena sarà attuato l'ordinamento regionale, alle Regioni saranno attribuiti compiti di particolare rilievo nel procedimento di programmazione; tale partecipazione infatti investe la sostanza democratica della politica di piano e pone il problema del coordinamento tra i diversi livelli di programmazione.

Il Programma economico nazionale infatti si articolerà in programmi regionali strettamente interdipendenti.

Per quanto riguarda la collocazione delle Regioni nel procedimento di programmazione occorre anzitutto precisare che esse non sono dotate di competenze proprie ed autonome per quanto riguarda la programmazione economica generale.

Gli schemi di sviluppo economico regionale

La partecipazione delle Regioni alla programmazione si articola nella formulazione da parte delle stesse di schemi di sviluppo economico regionale che saranno redatti sulla base delle scelte generali approvate dal Parlamento, contenute nel documento preliminare predisposto dal Governo per la formazione del programma; l'articolazione regionale dello sviluppo economico è affidata agli organi statali di programmazione.

I piani regionali pluriennali

Sarà invece compito esclusivo delle Regioni l'approvazione con legge regionale dei piani pluriennali dei loro interventi, nelle materie comprese nella loro competenza legislativa, in attuazione delle scelte contenute nel programma economico nazionale.

La partecipazione degli Enti locali

Sarà inoltre assicurata, in sede di CIPE, la consultazione delle Regioni in ogni fase del procedimento di programmazione; l'apporto delle istanze degli enti locali minori sarà garantito mediante la loro consultazione, da parte delle Regioni, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali di sviluppo.

Lo sviluppo del programma

La continuità del programma

Il procedimento di programmazione si presenta come una successione ininterrotta di programmi economici che debbono altresì prevedere dei meccanismi di aggiornamento periodico; continuità e aggiornamento rispondono all'esigenza di fornire agli operatori economici un quadro di certezza entro il quale operare e, in pari tempo, la possibilità di adeguare gli interventi del programma alla dinamica dei fenomeni economici che sono sovente fortemente influenzati dal progresso tecnologico e dagli eventi politici.

In considerazione dell'elevata dinamica dei fenomeni economici, valutabili nel lungo periodo solo con larga approssimazione, e del significato eminentemente politico delle scelte che informano il programma, si è assunto come base di riferimento temporale, un quinquennio.

Durata del programma e durata della legislatura

La scadenza quinquennale consente il ripensamento ex novo degli obiettivi programmatici, ad ogni legislatura.

Le Relazioni sull'attuazione del programma

Al fine di controllare l'attuazione del programma economico nazionale è prevista la redazione di apposite relazioni sul programma; la « Relazione sull'attuazione del programma economico nazionale » e la « Relazione sui criteri per l'ulteriore corso del programma economico nazionale e per l'eventuale revisione delle leggi di programma » saranno presentate dal Ministro del Bilancio al Parlamento, rispettivamente il 30 aprile e il 30 settembre.

Tali relazioni, che dovranno essere approvate dal CIPE, prima della presentazione al Parlamento, si aggiungeranno alla « Relazione generale sulla situazione economica del Paese » ed alla « Relazione previsionale e programmatica ».

La revisione delle leggi di programma

In occasione della presentazione al Parlamento della « Relazione sull'ulteriore corso del programma », a ura dei ministri competenti di concerto con il Ministro el Bilancio, saranno presentati al Parlamento i disegni i legge necessari per la revisione delle leggi di programma.

Tale Relazione sarà la sede in cui il Governo dovrà iferire alle Camere sui modi e sui tempi di attuazione el programma in corso di svolgimento e specificare le revisioni di massima contenute nel programma stesso.

La « Relazione previsionale e programmatica » altresì, mediante la comunicazione dei dati previsionali relativi ll'anno successivo, dovrà formulare e motivare le sue roposte in ordine agli interventi da finanziare a carico el bilancio dello Stato, inserendolo nel quadro coordinato degli interventi pubblici previsti per il nuovo sercizio finanziario.

Lo scorrimento del programma

La verifica del programma, o anche lo « scorrimento » del programma, troveranno la loro sede oltreché nel ilancio dello Stato e nelle relazioni sopra ricordate elle leggi di programma che disciplinano gli interventi ubblici nei settori dell'attività economica, secondo le irettive del programma economico nazionale.

Abbiamo già visto che, mentre spetta al Governo l'iniiativa per l'avvio del processo di programmazione, è ompito del Parlamento pronunciarsi, mediante il suo tto formale più solenne, sulla validità politica delle celte.

L'adozione dello strumento legislativo risponde infatti ll'esigenza di determinare per legge i fini della programmazione e attribuire legittimità costituzionale ai vincoli derivanti dai programmi e controlli sull'attività economica pubblica e privata.

Le leggi di programma

Strettamente connesso con l'approvazione legislativa del programma è l'istituto elle « leggi di programma »; l'inserimento, infatti del rogramma nell'ordinamento giuridico non può esaurirsi con la legge di approvazione ma necessita di ulteriori atti legislativi ai quali spetta di esplicitare e specificare la volontà programmatica e insieme di renderla perante nei confronti dei destinatari, pubblici e privati.

Contenuto

Le « leggi di programma » regoleranno organicamente i meccanismi ed i contenuti dell'intervento pubblico per singoli settori dell'attività economica, intendendosi l'intervento pubblico nelle forme diretta e indiretta.

Efficacia normativa

Le leggi di programma, che non si differenziano dalle altre leggi ordinarie quanto ad efficacia normativa e a collocazione sistematica tra le fonti del diritto, si caratterizzano per il loro contenuto, i loro fini, la loro coincidenza temporale con il programma economico quinquennale.

Tuttavia non è dato considerare l'operatività delle leggi di programma alla stregua degli strumenti di programmazione settoriale che si sono susseguiti negli interventi pubblici fino ad oggi.

Le leggi di programma operano un richiamo, al legislatore e al Governo, al dovere di corredare ciascun programma economico nazionale di una serie di iniziative legislative concomitanti destinate a dare una disciplina organica agli interventi pubblici programmati per ciascun settore, considerati nei loro meccanismi e modalità di attuazione, sia nella loro entità finanziaria, sia nella loro dimensione temporale che dovrà coincidere con la durata del programma economico.

Rapporti tra programma, leggi di programma, bilancio

D'altra parte la possibilità di revisione delle leggi di programma in occasione della presentazione delle relazioni annuali realizza un utile collegamento tra programma, leggi di programma, bilancio dello Stato; tale organico collegamento consentirà inoltre di soddisfare puntualmente l'esigenza, ribadita dalla Corte Costituzionale, di una più rigorosa applicazione dell'art. 81 della Costituzione relativa alla indicazione, anche per le spese pluriennali, dei mezzi per farvi fronte.

Sui più importanti aspetti della programmazione economica si possono vedere i fascicoli di MONDO OPERAIO: 1965, n. 4, 5, 6, 7, 10 - 1966, n. 6-7, 9-10 che recano articoli di:

Vincenzo Apicella
Piero Boni
Luciano Cafagna
Manin Carabba
Giuseppe Carbone
Sabino Cassese
Federico Coen
Pino Crea
Giuseppe Cuomo
Luigi De Rosa
Giovanni Emiliani
Giovanni C. Ferrara
Francesco Forte
Federico Gualtierotti
Alberto Parenti
Giorgio Ruffolo
Giuseppe Tamburrano
Osvaldo Tarquinio
Giusto Tolloy

Centro studi e documentazioni economico-sociali del Psi-Psdi unificati

Il Centro studi del Psi-Psdi unificati, nel quadro delle sue attività, ha intrapreso la pubblicazione di una "Lettera di documentazione" destinata ad aiutare i militanti di partito nel corso del loro lavoro in sede politica, sindacale, amministrativa.

La "Lettera di documentazione" uscirà periodicamente e conterrà un panorama semplice ed esauriente dei principali temi che formano oggetto dell'azione e delle proposte politiche del partito (programmazione, progetti di riforma, attività legislativa, discussioni ecc.). Essa mira a fornire ai militanti uno strumento di ragguaglio sui dati essenziali di tali temi, sui quali non sempre è agevole documentarsi in forma semplice e piana.

Il Centro studi del Psi-Psdi è diretto da un comitato composto da: prof. Gaetano Arfè, prof. Guido Calogero, dr. Massimo Fichera, prof. Luigi Firpo, on. Antonio Giolitti, ing. Roberto Guiducci, on. Flavio Orlandi, dr. Luciano Paolicchi, prof. Giannino Parravicini, prof. Mario Talamona.

Segretario Generale del Centro studi è Luciano Cafagna; direttore dei gruppi di studio è Federico Coen.

CEST

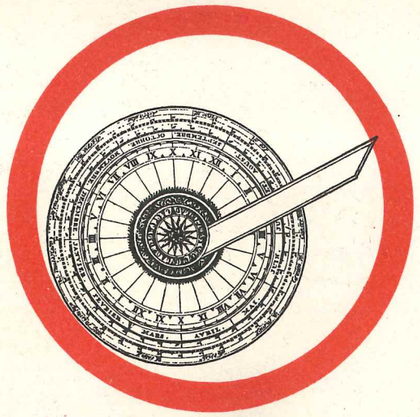
CENTRO STUDI E DOCUMENTAZIONI ECONOMICO-SOCIALI PSI-PSDI
UNIFICATI - ROMA VIA DEL CORSO 476 - TEL. 68.71.12

SO.GRA.RO. - ROMA

ROMA 8.VII.67 POSTE ITALIANE 0015.=

Avv. L. LAGORIO
Via Dei Della Robbia
nº 66
(FIRENZE)

Spedizione in abb. post. gruppo IV
N. 2 - Ottobre 1967



Lettera di documentazione

A cura del CEST Centro studi e documentazioni economico-sociali PSI-PSDI unificati

Le Regioni: attualità di una scelta

Agli inizi della prossima legislatura le Regioni cesseranno di essere semplici entità geografiche per trasformarsi in organismi vitali di un nuovo Stato articolato. Si tratta di un passo decisivo per il rinnovamento democratico dello Stato e per la riforma delle sue strutture e delle sue funzioni, auspicata da anni dalla parte più responsabile dell'opinione pubblica del Paese e appoggiata da un largo arco delle forze politiche.

Nonostante duri da venti anni, solo recentemente tuttavia il dibattito sulle Regioni si è qualificato, ha abbandonato gli appigli meramente costituzionali sui quali si era andato isterilendo fino agli anni sessanta. La classe dirigente italiana imposta oggi il dialogo su basi più realistiche. Non si tratta di attuare una riforma così gravida di conseguenze, per un mero ossequio alla Costituzione (che non è intoccabile), ma di ribadire oggi, a distanza di venti anni dalla statuizione di quelle norme, una scelta che lungi dall'essere superata dai tempi, si è fatta più impellente e necessaria.

Se ancora oggi infatti sono valide le motivazioni che venti anni fa portarono ad introdurre il principio dell'autonomia regionale nel nostro ordinamento, cioè le vecchie piaghe dell'accentramento, dell'autoritarismo e del burocratismo statale, se ne sono aggiunte oggi altre di natura politica, sociale ed economica. Basti pensare al fenomeno allarmante, al quale assistiamo in questi ultimi anni, della crisi del Parlamento, della sua lentezza che minaccia di diventare paralisi, se non lo si sgrava al più presto da attività e provvedimenti che potrebbero essere affidati alle assemblee regionali.

L'istituto regionale dovrà quindi instaurare un nuovo dinamismo nella macchina dello Stato, un rapporto di fiducia tra governanti e governati,

Sommario

2 **I. I principi costituzionali dell'ordinamento regionale**

6 **II. Il dibattito politico sulle Regioni dal 1948 al 1967**

Le vicende parlamentari delle leggi istitutive delle Regioni

Le proposte di legge in materie regionali presentate dal 1948 al 1967

Recenti contributi delle forze politiche italiane al dibattito sulle Regioni

10 **III. I temi del dibattito sulle Regioni**

La normativa necessaria

Regioni e programmazione

Regioni e urbanistica

Problemi economici e finanziari delle Regioni

Regioni e sanità

una partecipazione ed anche una responsabilizzazione del cittadino nella formazione delle scelte politiche ed ora anche economiche.

Le Regioni saranno infatti istituite quando sarà già operante un'altra grande riforma: la programmazione economica nazionale. E' appunto inserendosi nel processo di programmazione dello sviluppo economico e sociale del Paese, il cui campo d'azione investe tutti i settori dell'attività pubblica e quelli dell'attività privata di rilevante interesse pubblico, che le Regioni sono destinate a diventare una realtà operante della vita economica, sociale e politica del Paese, un momento ineliminabile del processo di formazione delle scelte, che partendo dal piano locale, via via andranno a comporre le scelte finali, espresse dagli organi supremi dello Stato.

Oggi peraltro l'attuazione dell'ordinamento regionale, specialmente dopo l'esperienza non del tutto positiva delle Regioni a Statuto speciale già operanti, comporta per la classe dirigente che dovrà attuarle un impegno e una responsabilità molto gravosi. E' apparso ormai chiaro che i vantaggi che si attendono non discendono automaticamente dall'attuazione delle Regioni, ma da *come* esse verranno attuate, dai poteri che si avrà il coraggio di concedere e da quelli che si avrà il coraggio di rifiutare loro, dalla nitida consapevolezza di tutte le molteplici implicazioni che esse porteranno sul piano politico, amministrativo, normativo, economico e finanziario e dalla coraggiosa accettazione di esse.

I - I principi costituzionali dell'ordinamento regionale

Riforma dello Stato e decentramento

Lo Stato italiano è stato sin dalle origini accentrato, uno Stato cioè in cui tutte le funzioni gravitano al centro e minimo è il potere di decisione degli organi periferici, quando invece esigenze di democrazia anzi tutto, ma anche di funzionalità, di efficienza, di educazione del cittadino a partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica, richiedono che le funzioni statali siano il più possibile articolate, gli amministratori siano più vicini agli amministrati, l'azione amministrativa giunga tempestiva nel luogo e nel momento in cui si manifestano i bisogni.

L'articolo 5 della Costituzione ha inteso innovare tale sistema stabilendo che « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ». Tale norma, che eleva il decentramento a principio fondamentale del nostro Stato, costituisce un imperativo ad attuare una integrale riforma dello Stato verso un policentrismo politico, giuridico ed amministrativo.

Autonomia e decentramento

Il disposto dell'articolo 5 della Costituzione stabilisce un significativo collegamento del decentramento con le autonomie locali. In altre parole nel disegno costituzionale c'è una chiara indicazione ad attuare il decentramento di funzioni dall'apparato centrale dello Stato attraverso gli enti pubblici territoriali, primo tra i quali la Regione.

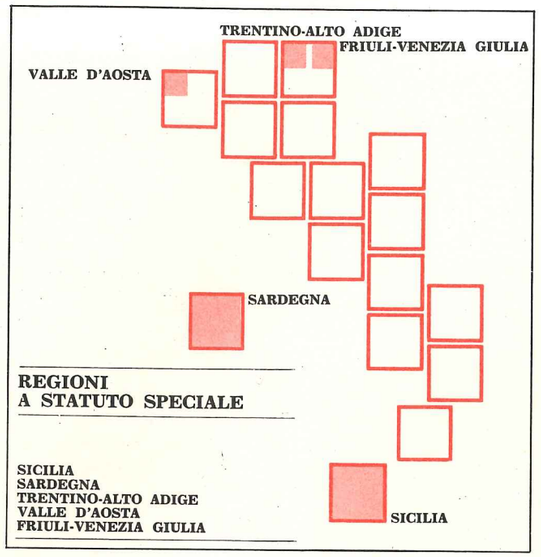
Per autonomia, in senso lato, si intende il potere di una comunità di provvedere direttamente ai propri bisogni. L'autonomia più ampia e articolata è riconosciuta nel nostro ordinamento alla Regione, alla quale la Costituzione attribuisce la potestà di emanare leggi di efficacia pari a quelle dello Stato (*autonomia normativa*), di disporre di proventi tributari propri e di un demanio e patrimonio propri (*autonomia finanziaria*) di emettere provvedimenti amministrativi nelle materie in cui ha competenza legislativa (*autoamministrazione* o *autarchia*).

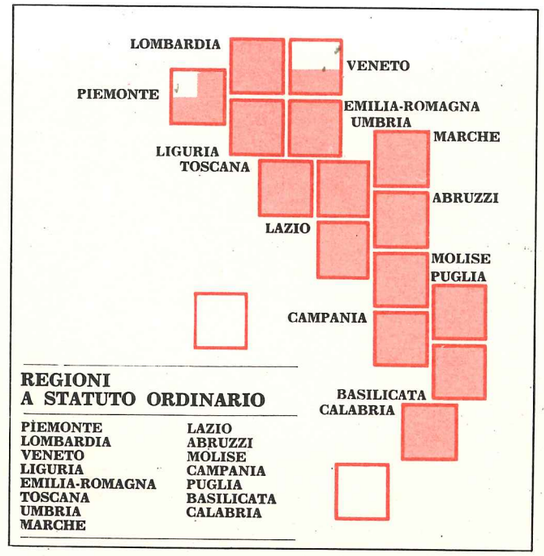
Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario

La Costituzione italiana ha previsto due tipi di autonomia regionale. In considerazione di particolari situazioni locali (di carattere etnico, geografico, storico e linguistico) l'art. 116 infatti attribuisce alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige, al Friuli Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta forme e condizioni particolari di autonomia.

Gli Statuti di queste Regioni, ognuno dei quali è stato elaborato autonomamente, sono stati adottati con leggi costituzionali, equiparate cioè per grado alle stesse norme della Costituzione. Le leggi costituzionali relative agli Statuti della Sicilia, della Sardegna, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta furono emanate nel febbraio 1948, quella relativa allo Statuto del Friuli Venezia Giulia nel gennaio 1963.

Le restanti regioni elencate nell'art. 131 sono, invece, a «Statuto ordinario »: la loro organizzazione e le loro funzioni trovano cioè una disciplina unitaria nelle norme della Costituzione ed i loro Statuti, che saranno deliberati dai Consigli regionali e approvati con legge ordinaria della Repubblica, si dovranno limitare ad attuare le norme costituzionali.





Tralasciando le numerose particolarità accolte negli Statuti speciali, relative all'organizzazione, la differenza di maggior rilievo, tra i due tipi di regioni, riguarda la funzione legislativa.

Mentre per le Regioni a Statuto ordinario la Costituzione stabilisce come vedremo, che nelle materie elencate all'art. 117, esse possono emanare proprie leggi *nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato,* la competenza legislativa delle Regioni a Statuto speciale, nelle materie elencate nelle norme dei diversi Statuti (1), è *esclusiva,* esclude cioè ogni intervento della legge statale. Alle Regioni a Statuto speciale è stata attribuita inoltre, per alcune materie, anche queste tassativamente elencate nei diversi Statuti, una competenza legislativa « ripartita », cioè del tipo di quella attribuita alle Regioni a Statuto ordinario, per la quale compete allo Stato porre, con sue leggi, i principi fondamentali e alla legge regionale svolgerli in relazione alle particolari esigenze locali.

In questa sede ci occuperemo solamente delle Regioni a Statuto ordinario, delle quali la Costituzione, in questo punto non ancora attuata, ha tracciato i principi fondamentali agli articoli 114-133.

(1) Art. 14 St. sic., Art. 3 St. Sardo, Art. 4 St. Trentino, Art. 2 St. Valdostano.

Regioni « storiche » e Regioni « economiche »

Da qualche anno si è aperto, nel dibattito sulle Regioni, un piccolo capitolo con le critiche alle così dette regioni « storiche », a quelle cioè elencate nell'articolo 131 della Costituzione, le quali corrisponderebbero a mere entità geografiche, prive di omogeneità economica. Si è proposto perciò di costituire in regioni quelle parti di territorio che si presentano con tale carattere, cioè le così dette regioni « economiche ». Questa tesi viene respinta dai socialisti con due ordini di motivazioni: 1) l'operazione comporterebbe la modifica della Costituzione, che se pure non impossibile, offrirebbe un'altra occasione agli oppositori delle Regioni per ritardarne ulteriormente l'attuazione; 2) l'omogeneità di cui si parla è frutto di concezioni utopistiche. Essa tralascia infatti di considerare accanto al fattore economico, altri non meno importanti quali quelli storici e ambientali.

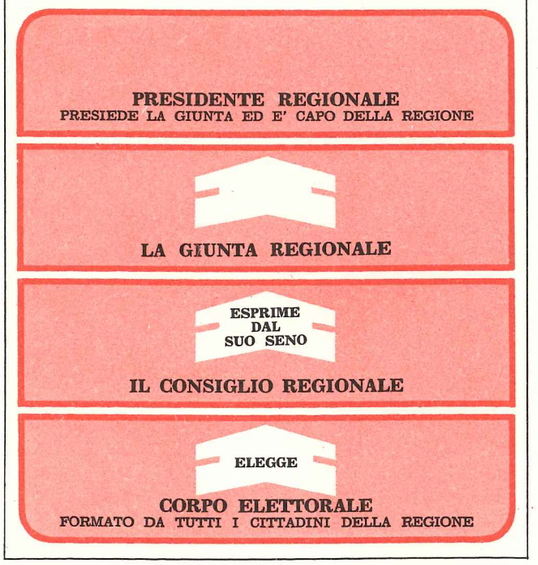
Anche considerando il solo fattore economico, occorre comunque sottolineare che tra gli obiettivi qualificanti della programmazione adottata in Italia c'è il superamento degli squilibri territoriali e cioè una omogeneizzazione di tutto il territorio del paese ad un determinato livello economico e sociale. Creare queste Regioni modello significherebbe invece ribadire l'inferiorità di alcune zone sottosviluppate rispetto ad altre ad alto grado di sviluppo. I socialisti ritengono pertanto che a particolari esigenze di sviluppo presentate da alcuni territori si debba provvedere

con adeguate politiche dirette al superamento di tali squilibri e non separando le regioni ricche dalle regioni povere.

Organizzazione delle Regioni

L'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione riproduce a grandi linee l'ordinamento dello Stato italiano. Il *Consiglio regionale* è il principale organo deliberante della Regione ed ha le stesse funzioni, nell'ambito regionale, del Parlamento; esercita cioè la attività legislativa ed elegge tra i suoi componenti la *Giunta regionale* composta di un Presidente e di un numero variabile di membri (da 6 a 12 in proporzione al numero degli abitanti della Regione). La Giunta che è l'organo esecutivo, viene eletta sulla base di un programma di governo, esposto dal Presidente. Le vicende della Giunta regionale sono le stesse di quelle dei governi: venuta meno la « fiducia » del Consiglio, la Giunta è sciolta e se ne promuove la formazione di un'altra. *Il Presidente regionale*, presiede la Giunta ed è anche il capo della Regione; cumula cioè le funzioni che nell'ordinamento statuale, sono attribuite al Presidente del Consiglio e al Presidente della Repubblica.

GLI ORGANI DELLA REGIONE



Le funzioni della Regione

Le norme costituzionali attribuiscono alla Regione la funzione legislativa, la funzione amministrativa di decisione (il potere cioè di emettere provvedimenti amministrativi) e la funzione amministrativa di controllo, sull'attività delle Provincie e dei Comuni e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione.

La funzione legislativa

Di gran lunga preminente è la funzione legislativa per la quale la Regione può emanare, nel suo ambito e per determinate materie, vere e proprie leggi, che nell'ordinamento giuridico hanno la stessa forza ed efficacia delle leggi approvate dal Parlamento. L'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni la competenza legislativa nelle 18 materie in esso elencate, *nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*. Questa norma è stata sin dall'inizio interpretata nel senso che tali principi non si possano desumere dalle norme dell'ordinamento giuridico italiano che regolano attualmente tali materie, ma si è ritenuto che lo Stato debba intervenire *preliminarmente* all'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni, emanando apposite leggi, le così dette *leggi quadro* o *leggi cornici*, nelle quali dovrebbero indicarsi i principi fondamentali cui la normazione delle Regioni deve attenersi. Sulle polemiche e le perplessità suscitate da tale interpretazione torneremo in seguito.

Le materie di competenza delle Regioni

L'art. 117 della Costituzione attribuisce anzi tutto alla Regione il potere di disciplinare con leggi proprie la sua organizzazione interna (ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione) e l'attività amministrativa riguardante il proprio territorio (poteri in materia di circoscrizioni comunali, polizia urbana e rurale).

C'è poi un gruppo di materie di dimensioni tipicamente locali, quali le fiere e i mercati, i musei e le biblioteche degli enti locali, la caccia, la pesca nelle acque interne etc.

L'urbanistica, l'agricoltura, l'assistenza sanitaria e ospedaliera, la viabilità e i lavori pubblici regionali, il turismo e l'industria alberghiera, l'artigianato, l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica, costituiscono comunque il nucleo centrale della competenza legislativa della Regione (1).

Tralasciando l'urbanistica, sulla cui importanza per l'autonomia regionale torneremo in seguito, c'è da rilevare che in questo ultimo gruppo di materie, ci sono sia alcuni settori direttamente produttivi di grande importanza per l'economia del Paese (l'agricoltura e il turismo) sia, quasi per intero, il settore degli impieghi sociali del reddito (cioè degli investimenti e delle spese diretti al soddisfacimento dei bisogni collettivi fondamentali per la vita civile e le attività produttive), per il quale il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 ha destinato 48.970 miliardi ed ha tracciato un vasto quadro di riforme. Il piano economico nazionale e i provvedimenti legislativi in esso previsti, quali ad esempio la riforma sanitaria ed ospedaliera, appresteranno quindi tra breve le leggi quadro per l'attività legislativa delle Regioni in queste materie.

Lo Statuto regionale

Come primo atto normativo la Regione deve darsi uno Statuto che, in armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica, stabilisca le norme relative alla sua organizzazione interna. Lo Statuto regola inoltre l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti della Regione.

Deliberato a maggioranza assoluta dal Consiglio, lo Statuto deve essere successivamente sanzionato dall'approvazione con legge della Repubblica.

Autonomia finanziaria delle Regioni

I principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria delle Regioni sono enunciati nell'art. 119 il quale prevede: 1) la necessità del coordinamento della finanza della Regione con quella dello Stato e quella degli enti locali minori; 2) la attribuzione alle Regioni di un proprio potere di imposizione; 3) la attribuzione alla Regione di quote di tributi assegnati allo Stato; 4) l'attribuzione di un demanio e un patrimonio propri.

(1) Tra le materie elencate all'art. 117 non sono comprese l'industria e la scuola, la cui regolamentazione, ritenuta di interesse nazionale rimane, pertanto, riservata alle leggi dello Stato.

La Regione e gli enti locali minori

La Costituzione prevede infine un *decentramento interno* della Regione. Essa infatti oltre a tracciare nell'articolo 114 un sistema di autonomie articolato nelle Regioni, nelle Provincie e nei Comuni, stabilisce all'art. 118 che la Regione deve esercitare le funzioni amministrative ad essa spettanti, delegandole alla Provincie, ai Comuni e agli altri enti locali o valendosi dei loro uffici.

Questa norma ha due scopi evidenti: prevenire il pericolo di accentramento di compiti nel capoluogo della Regione; evitare la moltiplicazione degli uffici regionali e la creazione di un nuovo dispendioso apparato burocratico.

La Regione assume, quindi, nel disegno costituzionale una funzione di impulso, di direzione e di controllo sull'attività degli enti locali minori, e cioè, come è stato recentemente osservato e come appare più evidente dopo l'introduzione della politica di piano, ha una funzione di programmazione e di coordinamento.

La Regione si caratterizza pertanto tra gli enti locali per la sua attività prevalentemente *politica* cioè di elaborazione di decisioni e di scelte. La attuazione delle direttive emanate dalla Regione (espresse nelle leggi regionali, nei piani regionali di sviluppo, nel piano regionale urbanistico ecc.) spetta invece ai Comuni e alle Provincie, la cui attività risulta prevalentemente amministrativa.

II - Il dibattito politico sulle Regioni dal 1948 al 1967

Le vicende parlamentari delle leggi istitutive delle Regioni

I termini costituzionali per l'istituzione delle Regioni

L'ottava disposizione transitoria della Costituzione stabiliva che le elezioni dei Consigli regionali fossero indette entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione. Leggi della Repubblica avrebbero dovuto regolare il trasferimento delle funzioni statali attribuite alle Regioni e il passaggio al nuovo ente di funzionari e dipendenti dello Stato; veniva fatto altresì obbligo alle Regioni di trarre il proprio personale, tranne che in casi eccezionali, da quello dello Stato e degli Enti locali.

La nona disposizione transitoria precisava in tre anni il termine per adeguare le leggi della

LE MATERIE DI COMPETENZA LEGISLATIVA DELLE REGIONI

L'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni	Circoscrizioni comunali	Polizia locale urbana e rurale	Fiere e mercati	Beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera	Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica	Musei e biblioteche di enti locali	Urbanistica	Turismo e industria alberghiera
Tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale	Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale	Navigazione e porti lacuali	Acque termali e minerali	Cave e torbiere	Caccia	Pesca nelle acque interne	Agricoltura e foreste	Artigianato

Repubblica alle esigenze delle autonomie locali e dell'esercizio della competenza legislativa attribuita alle Regioni. In prossimità della scadenza prevista per questo adempimento, il termine delle prime elezioni fu prorogato con legge al 30 ottobre 1949 e quindi al 31 dicembre 1950. Pur non essendo stata data attuazione a questa parte della Costituzione, successivamente, non si ritenne più necessario sancire con legge ulteriori rinvii.

La legge Scelba

Durante la prima legislatura (1948-1953) iniziò l'attività legislativa per l'attuazione delle Regioni e si giunse ad approvare la prima e finora unica legge in materia regionale dell'ordinamento italiano: la legge 10 febbraio 1953, n. 62, nota come legge Scelba, dal nome dell'allora Ministro dell'Interno, che aveva elaborato e seguito l'iter di un primitivo progetto De Gasperi. La legge Scelba dettava norme per la costituzione e il funzionamento degli organi regionali. L'articolo 9 (il quale stabilisce che il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza, ove non siano state preventivamente emanate leggi dello Stato contenenti, singolarmente e per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale), era destinato ad alimentare roventi polemiche fino ai giorni nostri e, secondo l'avviso di molti regionalisti, a costituire lo scoglio contro il quale si è imbattuta la istanza regionalista per circa un ventennio.

I disegni di legge per l'elezione dei Consigli e per la finanza regionale

La legge Scelba è rimasta inoperante in tutti questi anni per la mancanza delle leggi per l'elezione dei Consigli regionali e la finanza regionale. I due disegni di legge relativi, presentati già nella prima legislatura, non completarono infatti il loro iter, come doveva avvenire più volte anche in seguito, prima della fine della legislatura e pertanto decaddero. Anche la seconda legislatura (1953-1958) si chiuse infatti senza che nessun provvedimento per l'attuazione dell'ordinamento regionale vedesse la luce.

Nella terza legislatura (1958-1963) il problema delle Regioni venne posto sul tappeto delle trattative per la formazione del governo cosiddetto delle « convergenze », come una delle condizioni di partecipazione al governo poste dal PSDI e dal PRI. Furono presentate tre proposte di legge elettorale, nessuna delle quali fu approvata prima della fine della legislatura. Stessa sorte ebbe un disegno di legge governativo sulla finanza regionale.

La Commissione Tupini

Il problema regionale era ormai diventato uno dei più dibattuti tra le forze politiche italiane. Nell'agosto del 1960 si giunse alla nomina, da parte dell'allora Presidente del Consiglio Fanfani, di una commissione di esperti parlamentari in rappresentanza di tutti i partiti (esclusi i comunisti e i missini), presieduta dal senatore Tupini, allo scopo di: 1) indicare gli emendamenti da apportare eventualmente alla legge del 1953; 2) fornire indicazioni per la elaborazione del progetto di legge sul finanziamento delle Regioni.

La relazione conclusiva dei lavori della Commissione, resa nota alla fine del 1961 precisava che: 1) la legge Scelba del 1953 "allo stato attuale" rappresentava uno strumento sufficientemente ampio di attuazione delle norme costituzionali in materia; 2) il costo aggiuntivo per la attuazione delle Regioni si sarebbe aggirato attorno ai 57 miliardi.

Il governo Fanfani del 1962

L'attuazione dell'ordinamento regionale fu di nuovo inclusa nel programma del governo presieduto dall'On. Fanfani nel marzo 1962, formato dalla DC, PSDI e PRI e con l'appoggio esterno del PSI. Nelle dichiarazioni programmatiche il Presidente del Consiglio impegnava il Governo a presentare entro l'ottobre dello stesso anno: la legge finanziaria, gli eventuali emendamenti della legge del 1953, alcune leggi quadro, la legge per il passaggio dei funzionari dello Stato alle amministrazioni locali; il Governo avrebbe inoltre appoggiato la proposta di legge repubblicana per la elezione dei Consigli regionali (1).

I disegni di legge furono effettivamente presentati e discussi dalle Commissioni competenti della Camera dei Deputati, ma non riuscirono a completare l'iter legislativo per una serie di difficoltà sorte all'interno della coalizione governativa e aggravate dalle ormai incombenti scadenze elettorali del 1963. I partiti decisero pertanto di riprendere la loro libertà di azione, lasciando incompiuto il programma di governo.

Il primo governo di centro-sinistra

Nel novembre 1963 la DC, il PSI, il PSDI e il PRI decidevano di costituire il primo governo di centro-sinistra. Sul tema delle Regioni lo accordo raggiunto tra i partiti stabiliva che « tra i primi atti di governo siano ripresentate, tenendo conto dell'esame già compiuto dalla Commissione parlamentare in sede referente, le leggi istitutive delle Regioni a Statuto ordinario, in esse compresa la legge elettorale. Per questa ultima sarà concordato il sistema da adottare. Sarano elaborate anche a mano a mano, le leggi quadro per le materie di competenza delle Regioni, senza che ciò ritardi la costituzione degli organi regionali, fermo restando il disposto dell'art. 9 della legge del 1953 ».

In esecuzione di tale impegno il Consiglio dei ministri nella seduta del 3 febbraio 1964 approvava: un disegno di legge di modifica della legge del 1953 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali, uno contenente norme per il personale delle Regioni e uno per il passaggio alle Regioni delle funzioni in materia di circoscrizioni comunali. I tre disegni di legge furono presentati il 4 marzo successivo alla Camera dei Deputati. Nel maggio del 1964 il ministro Taviani presentava la legge elettorale, che prevedeva elezioni di *secondo grado*, cioè la elezione dei Consigli delle istituende Regioni a Statuto ordinario sarebbe dovuta avvenire ad opera dei Consigli provinciali. In seguito la coalizione di centrosinistra ha deciso di sostituire questo disegno con un altro che prevede elezioni di *primo grado*, ossia con voto diretto, esteso a tutti i cittadini delle Regioni.

Rinvio per cause congiunturali

Mentre le Commissioni parlamentari prendevano in esame i disegni di legge governativi, fermento nel Paese e in Parlamento la polemica sulle Regioni, culminata nel maggio 1964 nella lettera del Ministro del Tesoro Colombo al Presidente Moro, in cui, a detta del quotidiano che ne rivelò il contenuto, si suggeriva il rinvio di alcuni punti del programma, tra i quali l'attuazione delle Regioni, ritenuta troppo costosa nella crisi che stava abbattendosi sulla economia italiana. La vasta polemica suscitata dal memorandum del Ministro del Tesoro portò a una « verifica » della volontà politica e programmatica della maggioranza parlamentare, la quale tuttavia non riuscì ad evitare la crisi del Governo, apertasi formalmente un mese dopo in occasione della discussione del bilancio della pubblica istruzione.

Il secondo governo di centro-sinistra

Nelle dichiarazioni programmatiche per la presentazione alle Camere del secondo governo di centro-sinistra (luglio 1964) si ribadiva l'impegno del governo per una sollecita attuazione delle

(1) Presentata alla Camera dei Deputati dagli onorevoli Reale, Macrelli e La Malfa il 28 luglio 1958, prevedeva elezioni di secondo grado da parte dei Consiglieri provinciali e dei primi classificati di ogni gruppo di candidati alle elezioni provinciali, che non avesse ottenuto alcun seggio.

Regioni e si annunciava la prossima presentazione di un disegno di legge sulla finanza, il demanio e il patrimonio delle Regioni « in vista del quale sarebbe stato effettuato un rigoroso accertamento degli oneri che sarebbero ricaduti sulla finanza pubblica in relazione all'attuazione dell'ordinamento regionale ».

Il Rapporto Carbone

Il 30 ottobre 1964, come preannunciato nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio affidava ad un comitato tecnico presieduto dal Presidente della Corte dei conti, Carbone, il compito di accertare gli oneri finanziari per l'attuazione dell'ordinamento regionale. Il Comitato consegnò la sua relazione conclusiva il 2 febbraio 1966. La pubblicazione del Rapporto generò un'altra bordata di polemiche, sulla quale ci soffermeremo parlando del costo delle Regioni.

Il terzo governo di centro-sinistra

L'impegno per le Regioni fu ulteriormente ribadito nella formazione del terzo governo di centro-sinistra. In occasione della presentazione alle Camere il Presidente del Consiglio annunciò che le elezioni regionali sarebbero state indette al più tardi entro tre mesi dalle politiche del '68.

La verifica del marzo 1967

Nel marzo del 1967 i partiti della coalizione di centro sinistra decidevano di sottoporre ad una « verifica » il programma di governo, al fine di concordare i provvedimenti la cui attuazione si dovesse ritenere prioritaria in questo ultimo scorcio di legislatura.

Sul tema delle Regioni i partiti raggiungevano un accordo di massima, secondo il quale il governo si impegnava a presentare una nuova legge elettorale (in sostituzione di quella presentata alla Camera dei Deputati il 4 marzo 1964) e la legge finanziaria ed a portare avanti in Parlamento gli altri provvedimenti.

In esecuzione di tale accordo, il 3 giugno successivo è stata approvata dal Consiglio dei ministri la legge elettorale, a suffragio universale esteso a tutti i cittadini, nella quale si prevede il voto per le Regioni nel 1969, insieme a quello per i Consigli comunali e provinciali.

Le proposte di legge in materie regionali presentate dal 1948 al 1967

I Legislatura (1948-1953)

10 dicembre 1948	Viene presentato un disegno di legge per la elezione dei Consigli regionali a suffragio diretto e proporzionale.
16 dicembre 1949	Un d.d.l. presentato dal Ministro degli interni Scelba sostituisce il progetto di legge elettorale. In Commissione tale progetto viene modificato con la votazione di un ordine del giorno Tosato, che introduce l'elezione di 2° grado sulla base dei Consigli provinciali. Tale disegno decadde per non aver completato l'iter prima della fine della legislatura.
10 febbraio 1953	Viene approvata la legge Scelba per la costituzione e il funzionamento degli organi regionali (L. 10-2-1953, n. 62).

II Legislatura (1953-1958)

15 febbraio 1955	Il Senato approva un d.d.l. Amadeo, Benedetti, Caron per l'elezione dei Consigli regionali a suffragio indiretto, simile a quello presentato nella legislatura precedente. Anche questo disegno non vide la luce prima della fine della Legislatura.

III Legislatura (1958-1963)

7 luglio 1958	Viene presentata alla Camera una proposta di legge elettorale Pajetta Adamoli.
18 luglio 1958	I socialisti Negri e Giacometti presentano al Senato una propria proposta di legge elettorale.
26 luglio 1958	Reale, Macrelli, La Malfa presentano alla Camera la proposta di legge elettorale repubblicana. Tutte e tre le proposte prevedono elezioni di secondo grado.
21 novembre 1962	Il Ministro degli interni Taviani presenta un disegno di legge recante modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62. Vengono presentati inoltre: un d.d.l. per il personale delle Regioni; un d.d.l. per il passaggio delle funzioni relative alla modifica delle circoscrizioni comunali; un d.d.l. per la finanza regionale. Nessuno di questi progetti completò il suo iter prima della fine della legislatura.

IV Legislatura (1963-1968)

16 maggio 1963	Pajetta, Adamoli ad altri ripresentano alla Camera una proposta di legge elettorale che riproduce quasi integralmente la proposta repubblicana.
3 febbraio 1964	Il Consiglio dei Ministri approva: 1. un d.d.l. che modifica la legge Scelba del 1953 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali; 2. un d.d.l. contenente norme per il personale delle Regioni; 3. un d.d.l. che stabilisce i principi per il passaggio di funzioni alle Regioni in materia di circoscrizioni comunali. I tre disegni di legge vengono presentati alla Camera dei Deputati il 4 marzo 1964.
3 aprile 1964	Il Consiglio dei Minstri approva un d.d.l. presentato dal Ministro dell'Interno Taviani recante norme per la prima elezione dei Consigli Regionali, successivamente presentato alla Camera il 19 maggio 1964.
14 aprile 1964	L'On.le Luzzatto presenta alla Camera dei Deputati una proposta di legge elettorale che prevede elezioni di primo grado a suffragio universale.
3 giugno 1967	Viene approvato dal Consiglio dei Ministri, un nuovo disegno di legge elettorale che sostituisce quello approvato nell'aprile 1964. Il nuovo testo prevede elezioni di primo grado, cioè a suffragio universale con voto diretto di tutti i cittadini. Il d.d.l. viene presentato alla Camera dei Deputati il 21 giugno 1967.

Recenti contributi delle forze politiche italiane al dibattito sulle Regioni

Tra la fine del 1962 e gli inizi del 1963, il dibattito sulle Regioni segnò punte vivacemente polemiche in occasione della istituzione della Regione Friuli Venezia Giulia, a Statuto speciale. In quella occasione si fece infatti il punto sull'esperimento regionale in atto nelle altre quattro Regioni a Statuto speciale e particolarmente sull'esperienza della Regione siciliana, che più frequentemente in questi ultimi anni è stata protagonista delle cronache politiche e amministrative del Paese.

Gli inconvenienti che si lamentavano, ancora oggi tutt'altro che sanati, sono noti a tutti: l'inarrestabile processo di burocratizzazione, la moltiplicazione dei quadri direttivi, la proliferazione degli enti pararegionali (in Sicilia ne sono stati creati oltre 70). A ciò si aggiunga che la resistenza da parte degli apparati centrali dello Stato a trasferire competenze alle Regioni e la riluttanza dei funzionari a trasferirsi agli organi regionali ha generato una vera e propria duplicazione di funzioni e di organici negli apparati dello Stato e in quelli regionali.

Come si è già detto, le manchevolezze delle esperienze in atto, di cui si sono del resto individuate le cause, (in Sicilia ad esempio l'istituzione della Regione ha costituito l'occasione per supplire con l'impiego pubblico alle scarse possibilità di occupazione nel settore privato), non deve costituire un facile pretesto per non attuare le Regioni a Statuto ordinario, ma semmai una indicazione per predisporre i meccanismi atti ad evitare il ripetersi di tali inconvenienti.

Più recentemente, agli inizi del 1967 il dibattito sulle Regioni ha registrato un'altra punta, in vista del vertice dei partiti della maggioranza sulla attuazione del programma di governo, di cui le Regioni costituiscono uno dei punti prioritari.

L'opposizione liberale

L'istituzione delle Regioni, che trova ormai sostenitori in un arco delle forze politiche che va dal centro all'estrema sinistra, incontra ancora resistenze tenaci nelle destre.

Nel marzo 1966 il PLI ha diffuso alla Camera una proposta di legge costituzionale per la modifica degli articoli 114-133 della Costituzione, riguardanti l'ordinamento regionale. Secondo tale proposta, una nuova formulazione dell'art. 114 dovrebbe stabilire che « la Repubblica si riparte in Regioni a Statuto speciale, Provincie e Comuni » con l'abolizione quindi delle Regioni a Statuto ordinario, non ancora istituite. In loro vece i liberali promuovono la costituzione di Consigli interprovinciali che verrebbero a costituire « qualcosa di intermedio, un punto di attrazione, di coordinamento e di propulsione » tra lo Stato e gli enti locali minori.

La proposta repubblicana

Tra i sostenitori dell'ordinamento regionale si sono venute caratterizzando diverse posizioni. In più di una occasione l'on. La Malfa ha illustrato la posizione repubblicana, orientata verso una riforma costituzionale dell'art. 114, intesa ad abolire contestualmente all'attuazione dello ordinamento regionale, le Provincie, trasferendo le loro attuali funzioni al nuovo ente Regione. Tale soluzione comporterebbe, secondo l'on. La Malfa, un notevole sgravio di costi e uno snellimento dell'apparato burocratico pubblico. Recentemente è stata avanzata inoltre da parte repubblicana la proposta di costituire tra i partiti della maggioranza un comitato di studio per redigere un nuovo progetto di ordinamento regionale.

La sinistra DC

La sinistra democristiana conduce da anni un vivace dialogo per l'attuazione delle Regioni; recentemente, attraverso

e agenzie « Radar » e « Forze nuove », ha più volte ribadito la necessità delle Regioni per dare avvio alla politica di programmazione, alle riforme ospedaliera e urbanistica, a dare vita agli enti regionali di sviluppo agricolo, già approvati.

Rispondendo alla proposta di La Malfa, la sinistra DC ha suggerito di estendere la partecipazione al Comitato di studio a tutte le forze rappresentate in Parlamento, favorevoli alle Regioni, al fine di creare una convergenza di forze politiche più vasta di quella formata dai soli partiti di governo e tale quindi da fornire la base necessaria all'approvazione del nuovo progetto di ordinamento regionale.

Su tale progetto sono state fornite indicazioni precise; esso dovrebbe tendere cioè: ad attribuire alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in tutte le materie ad esse affidate, lasciando al centro solo le linee fondamentali di indirizzo; ad eliminare quelle parti dell'apparato amministrativo centrale che oggi trattano materie da affidare alla competenza regionale; ad assegnare alle Regioni la competente finanza; a stabilire che l'elezione dei Consigli avvenga con elezioni di primo grado.

La posizione dei socialisti

I socialisti si battono da anni per la realizzazione dell'ordinamento regionale sulla base delle stesse motivazioni delle altre forze politiche. E' un dato talmente appariscente quello della congestione delle funzioni pubbliche al centro, che non può non essere il primo ad essere denunciato, da qualsiasi parte politica lo si guardi. Su questa linea comunque, si è svolto per anni un dialogo tra sordi, tra chi propugnava i vantaggi del decentramento e chi temeva lo spauracchio della disgregazione dello Stato e la negazione dei valori di unità nazionale ereditati dal Risorgimento.

I termini della polemica erano evidentemente sproporzionati, ma riuscirono comunque a ritardare per anni la realizzazione delle Regioni, prestandosi efficacemente a fare da paravento a tutti coloro ai quali lo status quo garantiva una roccaforte di potere o temevano l'avvento al potere delle forze di sinistra in molte Regioni.

Ad uscire dall'equivoco di questa falsa alternativa tra autoritarismo e disgregazione dello Stato e a dare nuovo slancio all'istanza regionale hanno contribuito efficacemente i socialisti, inserendo il tema delle Regioni nel quadro della programmazione economica. Nel processo di programmazione si realizza infatti sia il momento dell'unità (le scelte finali sui problemi dello sviluppo avvengono al centro e il perseguimento degli obiettivi programmatici indirizza sia l'attività dello Stato che quella delle Regioni) sia il momento dell'autonomia (l'articolazione regionale del piano, la sua applicazione cioè al piano locale sarà compito delle Regioni).

In questo quadro l'autonomia regionale si colloca pertanto come momento e strumento necessario sia della elaborazione che dell'attuazione del programma. Se lo sviluppo economico e sociale del Paese costituisce infatti un interesse primario che spetta agli organi centrali (il Governo e il Parlamento della Repubblica) perseguire, è altrettanto indispensabile che la elaborazione del programma avvenga in un contesto pluralistico e articolato per evitare che l'attività pianificatrice si risolva in un processo antidemocratico e autoritario.

Per questi stessi motivi i socialisti ritengono pertanto di dover respingere la proposta di La Malfa, intesa ad abolire le Provincie le quali invece si ritiene potranno contribuire efficacemente a fare della programmazione un processo democratico di formazione delle scelte dal basso verso l'alto; in tale processo le Provincie si inseriscono infatti ad un livello intermedio indispensabile.

III - I temi del dibattito sulle Regioni

La normativa necessaria

Condizioni per l'attuazione delle Regioni

La Costituzione ha tracciato direttamente le strutture organizzative dell'ordinamento regionale ed ha operato l'attribuzione alle Regioni delle funzioni che dovranno esercitare. Gli articoli 114-133 della Costituzione non hanno tuttavia creato direttamente le Regioni, ma ne hanno subordinato l'istituzione alla emanazione da parte del Parlamento di alcuni provvedimenti legislativi.

La polemica regionalistica di questi ultimi anni ha portato di volta in volta ad individuare un numero più o meno numeroso di condizioni per l'attuazione dell'ordinamento regionale. Nella verifica avvenuta nel marzo 1967 tra i partiti del centro-sinistra si è raggiunto un accordo di massima su tale argomento, secondo il quale si sono poste come uniche condizioni per l'attuazione delle Regioni la legge finanziaria e la legge elettorale, la cui approvazione dovrebbe inoltre avvenire nella presente legislatura. Mentre il primo provvedimento è ancora allo studio, l'impegno per la legge elettorale è stato già mantenuto con la approvazione in Consiglio dei Ministri, avvenuta il 3 giugno 1967, di un nuovo disegno di legge per l'elezione dei Consigli. Tale progetto, che prevede elezioni a suffragio universale con voto diretto di tutti i cittadini, sostituisce un precedente schema già presentato al Parlamento nel 1964, che prevedeva elezioni di secondo grado, cioè l'elezione dei Consigli regionali sarebbe dovuta avvenire da parte dei Consiglieri provinciali.

Varati questi due provvedimenti si potrà dare l'avvio alla istituzione delle Regioni.

La coalizione di centro-sinistra ha tuttavia approntato altri provvedimenti, attualmente allo esame delle Camere, e precisamente:

— un disegno di legge contenente « Norme per il personale delle Regioni »;

— un disegno di legge contenente « Principi per il passaggio di funzioni alle Regioni in materia di circoscrizioni comunali »;

— un disegno di legge contenente « Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali ».

Le leggi quadro

Numerose polemiche non ancora del tutto risolte genera invece la attuazione dell'art. 117 per il quale « la Regione emana norme legislative *nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato* » nelle materie elencate dall'articolo.

L'articolo 9 della legge Scelba attuava questa norma stabilendo che il Consiglio Regionale non avrebbe potuto deliberare leggi su tali materie se non fossero state preventivamente emanate le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente e per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale.

Questa norma, che è stata definita « un'autentica tagliola messa abilmente sulla strada delle Regioni per impedire di percorrerla », ha sollevato seri dubbi sulla sua costituzionalità. Effettivamente essa costituisce una secca sulla quale il discorso delle Regioni ha rischiato di arenarsi più volte. Si sostiene infatti da diverse parti che la emanazione delle leggi cornice deve precedere o quanto meno avvenire contemporaneamente all'istituzione delle Regioni. Approntare 18 leggi (quante sono le materie elencate nell'art. 117 della Costituzione) comporterebbe chiaramente il rinvio dell'attuazione delle Regioni di qualche legislatura.

Su questo punto è stato comunque ormai raggiunto l'accordo tra i partiti della maggioranza del centro sinistra. Nella recente verifica, come si è detto, la realizzazione dell'ordinamento regionale è stata subordinata solamente alla approvazione della legge elettorale, ora all'esame del Parlamento, e di quella finanziaria.

Sul problema delle leggi cornice i socialisti hanno comunque assunto una presa di posizione caratterizzante. Essi sostengono infatti che non servirebbe a nulla varare diciotto provvedimenti che regolino, in astratto e una volta per tutte, materie dell'importanza di quelle dell'art. 117 della Costituzione, che investono settori ritenuti vitali per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Vero è invece che l'attività legislativa delle Regioni va inquadrata nel contesto dei nuovi compiti dello Stato e degli altri enti pubblici, derivanti dalla introduzione della programmazione economica. Il programma economico nazionale e il vasto quadro di riforme in esso tracciato (citiamo la riforma urbanistica, quella ospedaliera, tributaria, etc), sono per i socialisti le autentiche leggi quadro, quelle cioè che affronteranno settore per settore un profondo processo rinnovatore delle strutture dello Stato e delle sue funzioni. A queste si aggiungerà tra breve la legge recante norme sulla programmazione, nella quale vengono disciplinati i procedimenti di elaborazione, approvazione ed attuazione del programma economico nazionale. Il Titolo III del disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento regola infatti la partecipazione delle Regioni alla programmazione. L'articolo 10 in particolare prevede l'approvazione con legge regionale delle norme per gli interventi che le Regioni intendono attuare nel quinquennio nelle materie in cui hanno potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione.

Nell'attuare il quadro di riforma ora delineato si dovrà comunque avere il coraggio di tracciare una rigorosa ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni affinché sia attuato, nella sostanza e non solo nella forma, il principio del decentramento amministrativo e politico indicato nell'articolo 5 della Costituzione.

Le Regioni e la programmazione

Programmazione e autonomia regionale

La nuova visione dei compiti dello Stato, determinata dalla introduzione della programmazione come metodo di politica economica, ha aperto una nuova problematica imperniata sulla compatibilità di un sistema di autonomie locali, con i nuovi poteri di intervento nell'economia assunti dallo Stato.

Nel dibattito sulle Regioni questo aspetto praticamente si avvia a sostituire la polemica che negli anni '50 si generò tra i sostenitori delle Regioni come strumento di decentramento amministrativo e i loro oppositori paladini dell'unità nazionale.

Oggi come allora si esasperano i termini del dibattito e mentre da alcuni si sostiene che l'in-

troduzione della programmazione ha celebrato il funerale dell'idea regionale, da altri si tenta di dimostrare con una profluvie di argomenti, che, lungi dall'intaccare l'autonomia regionale, la programmazione ne esalta le funzioni.

Regioni e sviluppo economico

Il problema è ovviamente più complesso e i termini in cui è stato posto rivelano tutto sommato una certa confusione sul concetto di autonomia. E' chiaro infatti che una programmazione globale dello sviluppo economico e sociale del paese è una materia che esula per la sua stessa natura dall'autonomia regionale. Del resto l'art. 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in 18 materie determinate e né in questo, né in alcuno degli altri articoli che disciplinano l'autonomia regionale vi è traccia di una disposizione analoga a quella dell'art. 41, 3° comma (1), che attribuisce allo Stato poteri di intervento nell'economia e che costituisce l'avallo costituzionale della programmazione.

Queste argomentazioni di natura giuridica sarebbero pertanto sufficienti ad escludere che l'autonomia regionale possa estendersi fino alla elaborazione di una propria politica di piano o anche più semplicemente possa rivendicare poteri decisionali nell'ambito del programma nazionale. Ma non è solo per un ossequio incondizionato alla statuizione costituzionale, che si è scelto nel nostro Paese un sistema di programmazione mosso dal centro. E' intuitivo infatti che il piano nazionale non può essere un mosaico di piani regionali elaborati autonomamente, per gli evidenti pericoli di scoordinamento e di conflitti tra le esigenze particolaristiche e contrastanti che ciascuna Regione, chiusa nel suo angusto orizzonte, sarebbe portata a soddisfare.

Il contenuto sociale e profondamente riformatore che i socialisti hanno voluto dare alla programmazione in Italia e che ha portato ad inserire tra gli obiettivi fondamentali del piano il superamento degli squilibri nell'occupazione, nel reddito e nella produttività, tra zone arretrate e zone avanzate, impone che il problema di un ordinato assetto territoriale dello sviluppo, come problema che investe l'intera collettività e ne condiziona lo sviluppo economico, sia impostato al centro, con una visione globale delle esigenze delle diverse zone e con una prospettiva che vada al di là di visioni particolaristiche e dispersive.

(1) « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

La partecipazione delle Regioni alla politica di piano

L'apporto delle autonomie regionali non è tuttavia respinto nel processo di programmazione. Il disegno di legge che detta le norme del procedimento per la elaborazione del programma economico nazionale, attualmente all'esame del Parlamento, prevede infatti che le Regioni partecipino all'attività di programmazione, predisponendo schemi di sviluppo economico del territorio regionale corredati di osservazioni e proposte in ordine alla formazione del programma economico nazionale e alla sua articolazione regionale.

Questi schemi dovranno essere predisposti sulla base del documento di impostazione del programma, (contenente l'illustrazione e l'indicazione degli obiettivi e delle linee direttive), che il Parlamento approva preliminarmente alla redazione del programma. L'articolazione regionale dello sviluppo rimane comunque parte integrante del programma economico nazionale e spetta agli organi statuali formularla, sia pure utilizzando gli schemi predisposti dalle Regioni.

I programmi regionali di sviluppo

Il disegno di legge sulle procedure attribuisce alle Regioni il compito di programmare con leggi regionali i propri interventi nelle materie in cui esse hanno competenza legislativa. Anche in questo ambito l'autonomia regionale incontra il limite degli obiettivi globali e settoriali dello sviluppo economico e dei criteri generali dell'assetto territoriale, stabiliti nel programma nazionale.

In sintesi l'autonomia regionale mantiene, anche dopo l'introduzione della programmazione, l'estensione e il contenuto garantito dall'art. 117 della Costituzione, ma trova il suo limite esterno ed invalicabile negli obiettivi di sviluppo indicati dalla politica economica dello Stato, espressa nel programma nazionale, e di cui sono responsabili il Governo e il Parlamento.

Comitato interregionale

La istituzione di una commissione consultiva interregionale per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione è prevista dall'art. 9 della legge istitutiva del Ministero del bilancio e della programmazione economica. In questa sede si intende operare una consultazione permanente tra organi centrali e organi regionali di programmazione, ai fini del coordinamento degli interventi. La stessa esigenza intende soddisfare l'art. 10, 3° comma del disegno di legge sulle procedure, il quale prevede che ciascuna Regione comunichi annualmente al Ministero del Bilancio e della programmazione economica una relazione sullo stato di attuazione degli interventi programmati dalla Regione stessa.

I Comitati regionali per la programmazione economica

In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale e allo scopo di inserire sin da ora le istanze delle comunità locali nel procedimento di programmazione economica, con D.M. 22 settembre 1964 sono stati istituiti in ciascuna delle future Regioni a Statuto ordinario, i Comitati regionali per la Programmazione economica, con il compito di svolgere ricerche sulle prospettive di sviluppo delle economie regionali, di redigere piani di sviluppo, di formulare proposte sull'ordinamento degli interventi pubblici nell'ambito delle Regioni.

I Comitati hanno composizione mista e rappresentano sostanzialmente 4 categorie: 1) rappresentanti delle amministrazioni locali (Presidenti delle giunte regionali, sindaci dei Comuni capoluoghi di provincia e di quelli superiori a 30.000 abitanti); 2) rappresentanti degli uffici locali dell'amministrazione statale (Presidenti delle Camere di Commercio); 3) rappresentanti delle categorie produttive (sindacati e associazioni padronali); 4) esperti designati dal Ministro del Bilancio e della programmazione economica.

I Comitati regionali, per quanto sopra detto, costituiscono, certamente, una soluzione transitoria in quanto possono adempiere solo a funzioni di studio e di ricerca, ma non possono com'è ovvio, sostituire le Regioni nell'attività legislativa, che esse dovranno esplicare come si è visto per predisporre i piani di intervento regionale.

Nonostante i limiti derivanti alla loro attività dalla limitata capacità di azione, i Comitati regionali per la programmazione economica, si sono messi alacremente all'opera ed i primi schemi di sviluppo regionale sono attualmente in avanzata fase di elaborazione.

La partecipazione, anche se imperfetta, degli amministratori locali al processo di formazione delle scelte ha già dato i primi risultati a giudicare dal dibattito accesosi sul piano locale, e anche al di fuori di esso, intorno agli schemi di sviluppo e dal rinnovato interesse ed impegno con il quale le amministrazioni locali si sono poste all'opera per la soluzione dei propri problemi.

La pianificazione urbanistica

Negli ultimi anni si è verificata una evoluzione del concetto di urbanistica. In passato questa disciplina era diretta a regolare lo sviluppo edilizio e stradale delle città; solo in epoca più recente, i fenomeni dello sviluppo industriale e dell'urbanesimo, che hanno cambiato il volto delle maggiori città italiane, hanno imposto la necessità di una politica del territorio in grado di regolare non solo l'aspetto strettamente urbanistico — cioè l'espansione demografica ed edilizia — bensì anche gli insediamenti industriali, turistici, commerciali, del traffico e delle attività direzionali.

Per risolvere adeguatamente questo problema, che non ha possibilità di soluzione nell'ambito locale, la nuova legge urbanistica ha predisposto un sistema di pianificazione che, partendo dal piano nazionale, via via si specifica nei piani regionali, comprensoriali, comunali.

Pianificazione urbanistica e pianificazione economica

Il concetto di urbanistica ora esposto, inteso alla regolamentazione e al coordinamento sul territorio di tutte le attività che lo interessano, istituisce uno stretto collegamento tra pianificazione urbanistica e pianificazione economica.

Esiste infatti tra i due fenomeni una interconnessione tale che non è possibile concepire una programmazione economica globale, priva di un adeguato schema di localizzazioni. Non basta infatti prevedere la costruzione di industrie, servizi, abitazioni, ma occorre determinarne l'ubicazione più economica, sia in termini di costi economici, sia di costi sociali (evitare cioè fenomeni di congestione nelle aree urbane, di sviluppo caotico, di abbandono di territori etc.).

L'art. 1 del disegno di legge urbanistica, ora all'esame del Parlamento, nel prevedere che lo impianto, l'espansione e le trasformazioni degli insediamenti abitativi e produttivi, della rete infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi, la tutela del paesaggio e dei centri storici ed ambientali sono regolati da piani urbanistici, stabilisce la necessità che la pianificazione urbanistica venga coordinata con la programmazione economica.

Piano urbanistico nazionale

Con un procedimento analogo a quello seguito per il programma economico nazionale, il disegno di legge urbanistica prevede la formazione

i un piano urbanistico nazionale, approvato con egge, il quale: a) identifica le linee dell'assetto erritoriale, in coerenza con il programma econo- nico nazionale; b) indica i vincoli di carattere enerale attinenti alla tutela dei luoghi di inte- esse storico, artistico ed ambientale di impor- anza nazionale ed indica i centri cui tali vincoli i riferiscono.

Ad assicurare il collegamento tra pianificazione rbanistica e pianificazione economica, di cui si detto, si prevede che il piano urbanistico nazio- ale sia soggetto a revisioni periodiche in rela- ione all'entrata in vigore del programma econo- nico nazionale.

Regioni e urbanistica

In materia urbanistica le Regioni sono chiamate a svolgere funzioni determinanti. Il piano urbanistico regionale ostituisce infatti il punto di incontro tra programmazione economica e pianificazione urbanistica. A livello regionale le scelte e gli obiettivi, ontenuti nel programma economico di sviluppo, ovranno essere tradotti in direttive di localizzazione degli insediamenti produttivi e abitativi, elle infrastrutture, dei servizi etc. Il piano regionale sarà inoltre la sede di incontro e di coordinamento degli interventi dello Stato e di quelli ettoriali di competenza delle Regioni, indicati ei piani regionali di sviluppo.

Il piano urbanistico regionale

Nella formulazione del piano urbanistico, le Regioni devono attenersi ad alcuni principi ordine generale, enunciati nel disegno di legge esame e cioè devono:

a) contemplare l'intero territorio regionale;

b) integrare le indicazioni del piano urbanistico nazionale, circa i vincoli attinenti alla tula dei luoghi di interesse paesistico, storico, rtistico, archeologico e ambientale;

c) individuare i comprensori urbanistici nello nbito del territorio regionale;

d) delimitare il perimetro dei centri di intesse storico, artistico ed ambientale, delle zone interesse archeologico e paesistico e dei parchi gionali.

I piani urbanistici regionali vanno soggetti a visioni periodiche in relazione all'entrata in gore dei piani regionali di intervento.

Piani urbanistici regionali e piano nazionale

Pur nel rispetto della autonomia regionale, nel disegno di legge urbanistica si dà premiente importanza all'esigenza di conformità dei ani regionali alle indicazioni del piano urbanistico nazionale. A tale scopo è previsto che, in sede di approvazione del piano regionale, venga espresso il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici su tale conformità.

E' prevista inoltre la costituzione di apposite conferenze al fine di assicurare un'armonizzazione degli strumenti urbanistici regionali tra di loro e con il piano urbanistico nazionale.

L'attività legislativa delle Regioni in materia urbanistica

Il disegno di legge in materia urbanistica già citato prevede l'attribuzione alle Regioni di tutta l'attività legislativa concernente:

— la disciplina della formazione, adozione e approvazione del piano urbanistico regionale e dei piani regolatori comprensoriali e comunali;

— l'attuazione dei piani regolatori comprensoriali e comunali, mediante piani particolareggiati e le norme del procedimento per la loro formazione e adozione;

— i procedimenti relativi all'emanazione dei regolamenti edilizi dei Comuni e dei comprensori ed i procedimenti amministrativi per il rilascio delle licenze etc.

In questa sua parte, pertanto come già accennato, il disegno di legge in esame costituisce una vera e propria legge quadro per l'attività legislativa delle Regioni in materia urbanistica.

Problemi economici e finanziari delle Regioni

Il costo delle Regioni

Uno degli aspetti più dibattuti della polemica sulle Regioni è stato sin dagli inizi, quello del costo, avanzato dalle destre come uno degli argomenti contro la loro attuazione. Secondo un primo studio fatto dai liberali, per attuare l'ordinamento regionale, lo Stato avrebbe dovuto sostenere una spesa oscillante tra i 328 e i 1.305 miliardi di lire 1956. Tale stima venne sensibilmente ridimensionata dalle due Commissioni ufficiali successivamente incaricate di effettuare uno studio sul costo delle Regioni.

La Commissione Tupini, nel 1960 calcolò infatti che l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario e il Friuli Venezia Giulia a Statuto speciale (a quell'epoca non era stata ancora istituita) avrebbe comportato per lo Stato un « costo aggiuntivo » di circa 57 miliardi. La Commissione cioè isolò nel bilancio dello Stato le spese che la finanza statale già affrontava nelle Regioni per le materie che sarebbero state loro trasferite (stimate in circa 163 miliardi). Il « costo aggiuntivo » comportato dall'ordinamento regionale avrebbe riguardato pertanto solo la voce « ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione » che sulla base della esperienza delle Regioni già istituite, si stimò dovesse aggirarsi intorno ai 57 miliardi.

L'indagine più recente sul costo delle Regioni è stata effettuata dalla Commissione Carbone e fu resa nota nel febbraio 1966. Secondo tale indagine il costo aggiuntivo, cioè la spesa nuova per le Regioni, data la difficoltà di accertare l'ammontare esatto della spesa sostenuta attualmente dal bilancio dello Stato nelle materie di competenza regionale, potrebbe variare da un minimo di 105 miliardi l'anno ad un massimo di 193.

I socialisti, senza sottovalutare il problema del costo, come qualsiasi altro problema riguardante la spesa pubblica, hanno da tempo avvertito che esso è stato eccessivamente drammatizzato, specie dalle destre, a copertura della loro opposizione di principio alle Regioni.

Il problema dell'attuazione delle Regioni non può essere guardato da una visuale così angusta, ma va impostato in termini più realistici. Non ha senso cioè una opposizione basata sull'argomentazione del costo, quando c'è come contropartita il profondo rinnovamento democratico delle strutture dello Stato e lo snellimento dei procedimenti burocratici, con i sensibili vantaggi che ne derivano per i cittadini.

Anche in termini economici d'altronde il discorso va impostato meno superficialmente. A fronte della spesa da sostenere per le Regioni si deve valutare infatti il contributo che, nel quadro della programmazione economica, esse apporteranno allo sviluppo economico e sociale del paese e all'aumento del reddito nazionale. Troppe volte per il passato, gli interventi pubblici nell'economia hanno perso parte della loro efficacia per la mancanza di una visione ravvicinata dei problemi alla cui soluzione erano diretti.

La finanza regionale

Sul contenuto dell'autonomia finanziaria delle Regioni riconosciuta all'art. 119 della Costituzione si scontrano due opposte interpretazioni. Alcuni studiosi escludono infatti che questo articolo consenta alle Regioni di imporre tributi con proprie leggi; solo le leggi della Repubblica potrebbero al contrario istituire tributi, il cui gettito verrebbe poi destinato alle Regioni.

Secondo l'interpretazione prevalente, l'art. 119 adotta un sistema « misto », cioè attribuisce alle Regioni il potere di imposizione e contemporaneamente, ad evitare e correggere gli squilibri economici e finanziari tra regioni ricche e regioni povere, prevede l'attribuzione di quote diversificate secondo la necessità, di tributi statali: a ripartizioni di tal genere si reputano più idonee ad esempio l'imposta di ricchezza mobile, quella sul reddito complessivo, l'IGE.

La stessa finalità è perseguita nel terzo comma dell'articolo nel quale si prevede che « per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per sviluppare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali ».

L'attuazione delle disposizione della Costituzione in tema di finanza regionale deve avvenire mediante una legge dello Stato che tracci un nuovo assetto tributario, nel quale vengano armonizzate le esigenze dell'autonomia regionale con quella di un armonico coordinamento della finanza dello Stato, regionale e degli enti locali minori.

Con questa legge si darà attuazione anche allo ultimo comma dell'articolo 119, nel quale si prevede che la Regione abbia un demanio e un patrimonio proprii.

Regioni e sanità

La riforma ospedaliera

Il disegno di legge sugli enti ospedalieri e la assistenza ospedaliera, approvato dal Parlamento, costituisce l'avvio alla riforma del settore sanitario, il cui obiettivo ultimo, indicato dal programma economico nazionale, è costituito dalla attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

In campo sanitario la Regione verrà chiamata a svolgere importanti funzioni. Nel disegno di legge ospedaliera, allo scopo di raggiungere una adeguata distribuzione territoriale e funzionale degli ospedali esistenti e di quelli da costruire, si prevede la predisposizione da parte del Ministero della Sanità, di un piano nazionale ospedaliero, nel quale sarà indicato il fabbisogno dei posti letto per tutto il territorio nazionale, la loro ripartizione nelle varie Regioni e i mezzi finanziari occorrenti. Il piano ospedaliero dovrà essere ovviamente elaborato in armonia con il programma economico nazionale.

Il piano ospedaliero regionale

Le Regioni dovranno predisporre un piano regionale (in via transitoria provvederà un apposito comitato regionale per la programmazione ospedaliera) nel quale, sulla base delle indicazioni contenute nel piano ospedaliero nazionale, si preveda la costituzione di nuovi ospedali, la trasformazione e l'ampliamento di quelli esistenti.

Il piano regionale potrà inoltre procedere a fusione degli enti ospedalieri che operano nella Regione, in modo da pervenire alla loro graduale unificazione, in relazione ai bisogni della popolazione ed alle necessarie esigenze di economicità.

CEST

Centro Studi e documentazioni economico-sociali PSI-PSDI unificati

Via del Corso, 476
00100 Roma Tel. 6778

Lettera di documentazione

Direttore responsabile: Manlio Maradei

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 11743 del 22-9-1967

Spedizione in abb. post. gruppo IV

Tip. IN.GR.ED. Roma