

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

**VIII LEGISLATURA**

---

**GIUNTE E COMMISSIONI**

**parlamentari**

---

**45° RESOCONTO**

**SEDUTE DEL 13 NOVEMBRE 1979**

---

**INDICE**

**Commissioni riunite**

2<sup>a</sup> (Giustizia) e 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) . . . *Pag.* 3

**Commissioni di vigilanza, indirizzo e controllo**

Questioni regionali . . . . . *Pag.* 10

---

*CONVOCAZIONI* . . . . . *Pag.* 16

## COMMISSIONI RIUNITE

2<sup>a</sup> (Giustizia)

e

8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)

MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1979

## Seduta antimeridiana

Presidenza del Presidente della 2<sup>a</sup> Commis.  
DE CAROLIS

*Interviene il Sottosegretario di Stato ai lavori pubblici, Giglia.*

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

## IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1979, n. 505 concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia » (366).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si riprende l'esame, sospeso il 6 novembre.

Il Presidente dichiara aperta la discussione generale. Prende la parola, a nome del gruppo comunista, il senatore Ottaviani. Ricollegandosi alle relazioni dei senatori Cioce e Degola, nelle quali rileva una contraddizione fra le drastiche critiche al provvedimento e i conclusivi apprezzamenti sul provvedimento stesso, ritiene di poter sintetizzare le valutazioni del suo Gruppo affermando che il decreto-legge non risponde alle esigenze di chiarezza e soprattutto di coerenza che erano richieste dalla gravità della situazione. Soprattutto rileva una mancanza di coerenza nella rinuncia a fondare le provvidenze finanziarie per l'edilizia sulla legislazione già in vigore, inquadrando cioè nella programmazione decennale, nella quale le competenze essenziali sono giustamente attribuite agli enti locali. Ritiene che i contrasti all'interno stesso

dell'Esecutivo, oltre che ritardare l'emana-  
zione del provvedimento, lo abbiano viziato  
nella sua impostazione: avrebbe dovuto con-  
sistere in un blocco generale ma temporaneo,  
transitorio, degli sfratti, accompagnato da  
energetiche misure finanziarie, e anche legisla-  
tive, sempre però nel quadro della program-  
mazione decennale. Le misure finanziarie in-  
vece, nella seconda parte dell'articolato, sono  
disposte in modi del tutto insoddisfacenti.

Anche per quanto concerne la proroga  
degli sfratti, il senatore Ottaviani critica  
la discriminazione creatasi fra quelli ante-  
riori e quelli successivi all'entrata in vigore  
del decreto, alla quale si aggiunge una ulte-  
riore discriminazione, non del tutto accet-  
tabile, sul piano territoriale, fra comune e co-  
mune. Sempre riguardo alle proroghe, ritie-  
ne che i confronti che si vengono a solleva-  
re fra diversi livelli di reddito e fra il reddi-  
to del conduttore e quello del locatore (arti-  
colo 3, primo comma), possano aggravare  
i contrasti e le tensioni sociali. Deplora inol-  
tre che i contributi di cui all'articolo 3 siano  
affidati per l'erogazione al prefetto, igno-  
rando il nuovo sistema impostato dalla  
legge sull'equo canone, (articolo 76) per  
il quale il Fondo sociale è gestito dalle  
amministrazioni comunali. Uguale sfi-  
ducia nei comuni rileva nell'istituzione  
di una commissione burocratica (artico-  
lo 8, quinto comma) che dovrebbe as-  
sistere i Comuni negli acquisti degli appar-  
tamenti: ritiene invece che le soluzioni de-  
mocratiche, nelle quali sono resi responsabi-  
li gli organismi che rappresentano diretta-  
mente la cittadinanza, diano maggiore ga-  
ranzia di onestà e di efficienza rispetto alle  
soluzioni in cui prevale il momento tecnico,  
mediante organismi burocraticamente preor-  
dinati dall'alto. Sempre in relazione alle  
provvidenze previste nell'articolo 8, deplora  
che al secondo comma si preveda un dirotta-  
mento di fondi dalla programmazione decen-  
nale, pregiudicando il biennio iniziale della

sua applicazione, che dovrebbe essere già in corso.

Una prevaricazione sulle attribuzioni degli enti locali rileva anche nella pretesa di fissare limiti di prezzo per gli acquisti di abitazioni (articolo 8, sesto comma del decreto) in una forma che rischia di paralizzare il meccanismo, e che manifesta ancora una volta la sfiducia negli organismi rappresentativi locali, che devono invece essere lasciati liberi di operare, nella loro responsabilità, regolata dall'ordinamento giuridico.

Il senatore Ottaviani non condivide inoltre il sollecito per taluni adempimenti, formulato in termini di ricatto, con il quale all'articolo 9 del decreto verrebbero ad essere colpite alcune regioni, prevalentemente meridionali, mentre a suo avviso la stessa Democrazia cristiana, non agevolandone l'attività politico-amministrativa, avrebbe ostacolato per esse l'assolvimento degli adempimenti amministrativi in questione.

Si sofferma quindi sulle norme finanziarie di copertura stabilite negli ultimi articoli del decreto, deplorando anzitutto che all'articolo 18 la copertura per l'onere di quattrocento miliardi sia stata reperita a danno del piano decennale per l'edilizia sovvenzionata: si è espressa con ciò una sfiducia nel piano stesso, e forse anche la penosa consapevolezza di non aver provveduto a quanto occorreva affinché potesse avviarsi. La fine anticipata della legislatura potrebbe, in effetti, essere imputata per il mancato completamento delle normative che occorrevano per l'attuazione della legge n. 457: sembra però più probabile che, al contrario, questi mancati adempimenti legislativi abbiano contribuito a creare il clima politico per il quale la legislatura è stata interrotta. Anche riguardo agli stanziamenti di fondi di cui all'articolo 19 del decreto, ritiene che le formulazioni adottate tornino nuovamente ad affidare al Ministro dei lavori pubblici pericolose competenze, che possono portare alla distribuzione di favori clientelari, mentre deve restare fermo il principio che i fondi sia-

no spesi nell'ambito del piano decennale e gestiti dai soggetti in esso abilitati, gli enti locali.

Il senatore Ottaviani conclude rilevando una necessità di coerenza nella classe politica dirigente, che deve seguire le strade da essa stessa aperte: in tal senso il presente decreto-legge richiede sostanziali modifiche, per le quali la sua parte politica presenterà gli emendamenti.

Prende la parola il senatore Filetti. Riferendosi alla lunga evoluzione della legislazione vincolistica sulle locazioni, della quale sottolinea le alterne congiunture, che a volte sembrava potessero consentire — in un quadro edilizio-abitativo ed economico-sociale più promettente per il nostro Paese — la liberalizzazione delle locazioni, rammenta con particolare attenzione come le ultime proroghe delle locazioni (ovvero degli sfratti, con risultati sostanzialmente identici) non comprendessero i rapporti locativi che soggettivamente e oggettivamente non meritano di essere ulteriormente prorogati: specialmente si era ritenuto di escludere gli sfratti successivi ad una data solennemente fissata e quelli nei quali il conduttore non appariva meritevole di tutela, per le ragioni specificatamente indicate nei cinque punti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 21, come modificato dalla legge di conversione n. 93 dello stesso anno. La sospensione degli sfratti è invece oggi generalizzata, anche se ridotta ad un breve termine di tempo: su questa grave mancanza di coerenza con la *ratio-legis* allora adottata il Governo stesso evidentemente non è unanime, ed ha ritenuto quindi di dovere integrare nel provvedimento, quasi come una scusante, le erogazioni finanziarie, in realtà poco organiche, di cui alla seconda parte del provvedimento in esame.

Dopo aver apprezzato anche sul piano tecnico-giuridico le considerazioni del relatore Cioce, dalle quali risulta che le norme relative alla proroga, così come formulate, aumentano il contenzioso giudiziario, si sofferma sui numerosi interrogativi posti all'in-

terprete dalla difettosa formulazione dell'articolo 1 del decreto, e sulle incertezze che sorgeranno allorquando, alla scadenza del 31 gennaio 1980, potrebbero a rigore aver luogo tutti gli sfratti sospesi: ritiene che si rendano necessari emendamenti chiarificatori, dai quali emerga la natura giuridica della sospensione voluta dal legislatore, e in conseguenza le norme che per essa si dovranno applicare.

Deplora quindi che la generalità della sospensione includa anche casi palesemente assurdi, come quello del locatore che non potrà ottenere lo sfratto nei termini utili per valersi dell'autorizzazione amministrativa a demolire per trasformare; quello del conduttore che non occupa l'alloggio; ed infine quello del conduttore moroso che, grazie a un incomprensibile trattamento di favore (articolo 2 del decreto), viene a godere di una proroga maggiore rispetto agli altri inquilini. Riguardo alle provvidenze di cui all'articolo 3 del decreto, critica il potere discrezionale attribuito al prefetto, mentre soltanto il sindaco, o comunque l'amministrazione comunale eventualmente tramite una commissione, può conoscere in concreto la situazione singola ed erogare quindi il contributo con buon fondamento. Riguardo alla graduatoria delle esecuzioni stabilita all'articolo 5 del decreto, evidenzia le perplessità che emergono per l'interprete circa i provvedimenti di rilascio successivi al 29 luglio 1978, per i quali non è stabilita una proroga, mentre a rigore, considerando la progressione temporale, apparirebbero più meritevoli di dilazione rispetto a molti provvedimenti di rilascio di vecchia data. Circa i provvedimenti di cui al secondo e al quinto comma dell'articolo 6 del decreto, ritiene necessario, per la fissazione della data, un contraddittorio. Relativamente, infine, agli esoneri fiscali di cui all'articolo 8, ultimo comma, del decreto, ritiene che l'esenzione dall'imposta dovrebbe essere estesa anche al precedente trasferimento, e dovrebbe comprendere anche l'esonero dall'INVIM.

Il senatore Filetti conclude preannunciando, a nome del Gruppo MSI-DN, in relazione alle critiche sopra formulate, la presentazione di emendamenti.

Prende la parola il senatore Mitrotti. Ritiene soprattutto di dover far presente ai commissari il carattere estremamente limitato nel tempo della proroga degli sfratti accordata, mentre non sembra vi sia alcuna prospettiva sicura di alleggerimento del problema della casa per l'epoca, nel febbraio 1980, in cui gli sfratti dovranno avere esecuzione. Afferma pertanto che, di fronte alla carenza di abitazioni, e tenendo conto, ancor più, della stasi dell'industria edilizia, sarebbe stato necessario un provvedimento di carattere completamente diverso. In particolare ritiene che sarebbe stato necessario accertare prima, con una attenta analisi, i finanziamenti realmente necessari, soprattutto per i programmi edilizi iniziati ma richiedenti ulteriori fondi per il completamento.

Per quanto attiene al problema della scelta dei destinatari della normativa oggi in esame, e quindi degli organi abilitati alle spese relative — sollevato in particolare dal senatore Ottaviani — si dichiara contrario ad affidare troppe competenze e quindi poteri agli organismi degli enti locali, essendo preferibile fare affidamento su organi dotati di sicura competenza tecnica e di lunga esperienza amministrativa, che non possono essere possedute dai rappresentanti elettivi degli enti locali, per la brevità stessa del loro mandato. Ribadisce quindi un netto dissenso sull'impostazione stessa dei provvedimenti legislativi, fondamentali per l'edilizia, emanati negli ultimi anni. Per quanto concerne quindi il provvedimento oggi in esame, ritiene, conclusivamente, che sarebbe stato preferibile separare dal problema degli sfratti quello dell'edilizia e disporre con una legge a sè stante quelle provvidenze edilizie che, essendo realmente precise, concrete e rapide, avrebbero potuto accelerare in modo efficace l'approntamento di nuove abitazioni, in modo da poter attendere quindi più fiduciosamente lo scadere della proroga.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta pomeridiana.

*La seduta termina alle ore 12,40.*

**Seduta pomeridiana***Presidenza del Presidente della 2ª Commis.***DE CAROLIS**

indi

*del Vice Presidente della 8ª Commissione***OTTAVIANI***Intervengono i Sottosegretari di Stato per la grazia e la giustizia Costa e per i lavori pubblici Giglia.**La seduta inizia alle ore 16,50.***IN SEDE REFERENTE****« Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1979, n. 505, concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia » (336).**

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si prosegue nella discussione generale.

Prende la parola il senatore Gozzini il quale rileva che di fronte al decreto-legge di cui si chiede la conversione non è possibile sottrarre una sensazione di disagio e di amarezza anzitutto sotto il profilo formale trattandosi di norme farraginose e complicate che stanno già dando adito a controversie interpretative.

Vi sono poi aspetti di ordine sostanziale connessi alla grave situazione di emergenza in cui versa il settore edilizio ed in particolare alla rarefazione dell'offerta di abitazioni che determina non soltanto implicazioni di carattere sociale ma si ripercuote sullo stesso ordine pubblico. Siffatta situazione affonda le sue radici nel lungo periodo di blocco del regime delle locazioni, nella carenza dell'intervento pubblico ai fini della programmazione nell'uso del territorio, nonché nel prevalere, nel settore edilizio, di accentuate tendenze speculative.

Riferendosi poi ad una osservazione del relatore Degola circa il problema degli appartamenti sfitti, il senatore Gozzini afferma che occorre chiedersi se in questo caso venga rispettato il valore costituzionale della solidarietà e se l'interesse privato non

debba essere a tal fine circoscritto introducendo ad esempio l'obbligo della locazione ovvero opportuni gravami fiscali.

Passando poi a trattare punti specifici del provvedimento il senatore Gozzini concorda con il relatore Cioce circa i rilievi formulati in merito agli articoli 1 e 2 che nell'attuale testo, a suo giudizio, danno certamente luogo ad una difformità di trattamento per i diversi soggetti interessati. Prospettata quindi l'esigenza di una più precisa determinazione, ai fini degli sfratti, del reddito complessivo del nucleo familiare tenendo conto in particolare del numero dei conviventi, l'oratore manifesta perplessità in ordine alla congruità dei termini previsti dagli articoli 3 e 4 e si domanda poi se non sia preferibile attribuire ai comuni la competenza ad erogare i contributi di cui al citato articolo 3.

Dopo aver posto in risalto la disparità di trattamento che viene posta in essere tra i cittadini residenti nelle aree metropolitane e quelli dei centri minori, il senatore Gozzini concorda sulla opportunità di una più adeguata formulazione dell'articolo 6 (in particolare per quanto concerne la procedura di fissazione della data di esecuzione degli sfratti) mentre in ordine all'articolo 9 ritiene che, rispetto ad un atteggiamento sostanzialmente punitivo nei confronti delle regioni che non hanno proceduto alla formulazione dei programmi previsti dalla legge n. 457, sarebbe preferibile prevedere interventi dello Stato intesi ad aiutare le regioni inadempienti, compiendo in tal modo un passo significativo sulla via dello scioglimento del grave nodo rappresentato attualmente dai rapporti, spesso non facili, tra Stato e regioni.

Prende successivamente la parola il senatore Bausi il quale afferma che sussistono elementi di preoccupazione per il fatto che il decreto-legge in esame rischia di ripercorrere vecchi itinerari per la soluzione del problema abitativo che si va sempre più acuitizzando mentre la costruzione di nuove abitazioni è ormai ferma a livelli allarmanti.

Dichiara quindi di concordare con le osservazioni dei relatori Cioce e Degola in primo luogo per quanto riguarda le esigenze di una più chiara formulazione dell'articolo 1

del decreto-legge; in merito all'articolo 5 osserva che lo slittamento nella esecuzione del provvedimento di rilascio degli immobili sembra applicarsi in modo generalizzato qualunque sia la motivazione dello sfratto mentre con i precedenti interventi legislativi erano stati adottati al riguardo criteri selettivi. In particolare per quanto riguarda la morosità l'oratore ricorda la particolare disciplina prevista dalla legge sull'equo canone e poi dalla legge n. 93; quest'ultimo provvedimento ha tra l'altro già previsto l'erogazione di contributi da parte dei prefetti a favore degli inquilini meno abbienti sfrattati per morosità.

Circa la diversa disciplina prevista per le grandi città rispetto ai centri minori il senatore Bausi rileva che non si può parlare di disparità di trattamento giacché sono diverse le condizioni di fatto ed è quindi necessario intervenire in modo articolato tenendo conto soprattutto delle zone in cui più vive sono le tensioni per la questione abitativa; sarebbe comunque utile che il Governo fornisse al riguardo più dettagliate informazioni circa la situazione degli sfratti su tutto il territorio nazionale. Occorrerà inoltre, ad avviso del senatore Bausi, precisare meglio il riferimento alle aree metropolitane valutando tra l'altro le oscillazioni demografiche intervenute nel corso degli anni.

Manifestati quindi rilievi critici in ordine alla eccessiva importanza attribuita al criterio fiscale per quanto riguarda le procedure di sfratto, l'oratore si sofferma in particolare sull'articolo 8 del decreto-legge osservando che la costituzione di una apposita commissione chiamata ad esprimersi in ordine alle offerte per l'acquisto di alloggi da parte dei comuni è superflua ed inopportuna essendo preferibile una responsabilizzazione delle strutture comunali già esistenti. Appare anche farraginoso la scelta fatta nel decreto-legge di fare acquistare ai comuni gli alloggi da cedere poi per la gestione agli Istituti autonomi per le case popolari. In ordine poi alla determinazione del prezzo di acquisto, fissato dallo stesso articolo 8 nel valore locativo maggiorato del 20 per cento, l'oratore ritiene che possano essere introdotti ulteriori criteri di determinazione.

A conclusione del suo intervento il senatore Bausi, sottolineata l'esigenza di una profonda revisione di alcuni articoli del decreto-legge e concordando sulla possibilità di inserire in esso gli articoli 64 e 65 del disegno di legge finanziaria, rileva che vanno comunque valorizzati gli aspetti positivi del provvedimento.

Interviene successivamente il senatore Finessi il quale afferma in primo luogo che occorre evitare di adottare nel settore edilizio decisioni frettolose prive di riferimenti programmatici e in contrasto con l'organico quadro legislativo che è stato delineato nel corso della VII legislatura attraverso la nuova disciplina del regime dei suoli, l'equo canone e il piano decennale. È necessario invece, di fronte alle persistenti tensioni che il problema abitativo alimenta, concentrare tutte le risorse disponibili e valorizzare l'apporto degli operatori pubblici e privati ed il ruolo, che rimane fondamentale, degli enti locali.

Riferendosi in particolare all'articolo 8 del decreto-legge il senatore Finessi sottolinea l'opportunità che l'acquisto da parte dei comuni di alloggi da destinare agli sfrattati possa effettuarsi anche in centri con popolazione inferiore ai 350.000 abitanti e prospetta inoltre l'esigenza di precisare meglio le procedure di acquisto le quali, secondo quanto previsto dal decreto-legge, possono produrre elementi di confusione e di artificiosa distorsione del mercato immobiliare. Ulteriori rilievi vengono formulati dall'oratore in ordine alla gestione degli alloggi acquistati dai comuni che, a suo giudizio, non può essere attribuita agli Istituti autonomi per le case popolari.

Per quanto riguarda l'articolo 9, che intende sanzionare l'inadempienza delle regioni, il senatore Finessi osserva che in ogni caso non si può pensare di penalizzare le popolazioni interessate. Prospettata poi la necessità di un più efficace funzionamento del quadro operativo predisposto dalla legge n. 457 in particolare per quanto riguarda il ruolo del Comitato per l'edilizia residenziale, il senatore Finessi dichiara in conclusione che il Gruppo socialista è pienamente disponibile per un approfondito confronto sul testo del

decreto-legge che è suscettibile comunque di profonde e radicali modifiche soprattutto per quanto riguarda gli articoli 18 e 19.

Viene quindi dichiarata chiusa la discussione generale. Hanno la parola i relatori per le repliche.

Dopo brevi considerazioni del relatore per la 2ª Commissione Cioce, interviene il relatore per la 8ª Commissione Degola il quale sottolinea il fatto che il decreto-legge in esame, coordinandosi con il quadro normativo concernente il settore edilizio, intende affrontare, con talune opportune differenziazioni, la situazione di emergenza che si riscontra in tale comparto.

Rilevata quindi la necessità di un raccordo con la legge n. 457 che rimane un punto di riferimento fondamentale, il relatore Degola afferma che occorrerà approfondire i criteri di una diversa disciplina degli sfratti per le aree metropolitane e per i centri minori adottando principi di maggiore elasticità che tengano conto tra l'altro delle condizioni familiari degli inquilini; per quanto riguarda poi i limiti di reddito è preferibile fare riferimento all'entità delle pensioni sociali che consentono tra l'altro un meccanismo di indicizzazione.

Dopo aver ricordato che i 400 miliardi destinati all'acquisto da parte dei comuni di alloggi da destinare agli sfrattati non vengono sottratti al piano decennale per l'edilizia giacchè è prevista l'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti, il relatore Degola osserva poi, circa i rilievi formulati in ordine alle procedure di acquisto da parte dei comuni, che è comunque preferibile prevedere per legge un prezzo massimo di acquisto.

Formulate ulteriori considerazioni in ordine all'articolo 19 del decreto il relatore Degola conclude la sua replica ribadendo la proposta di inserimento nel provvedimento in esame degli articoli 64 e 65 del disegno di legge finanziaria opportunamente modificati, in modo da prefigurare una manovra organica nel settore edilizio.

Prende quindi la parola il sottosegretario Giglia il quale afferma che il Governo, nel-

l'emanare il decreto-legge di cui si chiede la conversione, si è fatto carico della sofferta situazione di emergenza presente nel settore abitativo rimanendo comunque nell'alveo del quadro legislativo approntato in tale settore nel corso della VII legislatura con la legge n. 10, il piano decennale e la disciplina dell'equo canone; quest'ultima, nota l'oratore, è stata recepita dall'opinione pubblica più di quanto si potesse pensare nel clima polemico che accompagnò l'iter della legge. Si continuano tuttavia a scontare le negative ripercussioni psicologiche derivanti dell'ultratrentennale blocco delle locazioni.

Dopo aver svolto alcune considerazioni in ordine alla prima parte del provvedimento che disciplina il rilascio degli immobili, il sottosegretario Giglia si sofferma in particolare sui provvedimenti urgenti per l'edilizia osservando che il programma straordinario di 400 miliardi per l'acquisto di alloggi rientra pienamente nella logica della legge n. 457 in relazione alla quale il Ministero dei lavori pubblici ha provveduto a tutti gli adempimenti di propria competenza distribuendo i finanziamenti alle regioni alcune delle quali stanno ritardando nell'utilizzazione di tali fondi. Da qui l'articolo 9 del decreto che non intende essere punitivo nei confronti delle regioni inadempienti ma rappresentare una sollecitazione per l'investimento di fondi che l'inflazione sta già falciando; il Governo è comunque disponibile per proposta alternative che si inseriscano in una logica di snellimento delle procedure.

Concludendo il suo intervento il sottosegretario Giglia si riserva di chiarire la portata dell'articolo 19 nonchè di presentare emendamenti sull'articolo 18 in uno spirito di piena collaborazione con le Commissioni riunite.

Il presidente De Carolis, nel rilevare che da parte di vari Gruppi e dello stesso Governo sono stati preannunciati emendamenti al testo del decreto-legge, prospetta l'opportunità di procedere alla nomina di una Sottocommissione incaricata di approfondire il testo del provvedimento e dei relativi emendamenti.

La Sottocommissione, composta da due senatori per ciascun Gruppo, potrebbe iniziare i suoi lavori fin dalla giornata di giovedì; in tal caso verrebbero sconvocate le sedute già previste delle Commissioni riunite le quali tornerebbero a convocarsi per martedì 20 in modo da proseguire in seduta plenaria nell'esame del provvedimento.

Le Commissioni concordano con le proposte del Presidente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il Presidente, dopo aver ricordato che le sedute già previste per giovedì 15 novembre non avranno più luogo, avverte che le Commissioni 2<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> torneranno a riunirsi martedì 20, alle ore 10 e alle ore 16,30, per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 366.

*La seduta termina alle ore 19,10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per le questioni regionali**

MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1979

*Presidenza del Presidente  
MODICA*

*Audizione dei rappresentanti delle Regioni Lazio, Lombardia, Emilia-Romagna, Basilicata e Puglia.*

*Intervengono per la Regione Lazio il Presidente della Giunta Santarelli ed il Vice presidente Ciofi; per la Regione Lombardia il Presidente della Giunta Guzzetti; per la Regione Emilia-Romagna il Presidente della Giunta Turci, il Presidente del Consiglio Guerra ed i consiglieri Ceccaroni, Coniglio, Poma, Fiorini e Truffelli; per la Regione Basilicata il Presidente del Consiglio Schettini e l'assessore alla programmazione Azzarà; per la Regione Puglia il Vice presidente della Giunta Romano ed il consigliere Princigalli.*

*La seduta inizia alle ore 17,30.*

«INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA GLI ORGANI CENTRALI DELLO STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI AI FINI DELLA PROGRAMMAZIONE (ARTICOLO 11 DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 LUGLIO 1977, N. 616)»

Il Presidente Modica avverte che è giunta notizia di un gravissimo incidente che ha provocato il crollo di una parte di un edificio ospedaliero a Parma causando la morte ed il ferimento di numerose persone. Prega i rappresentanti della Regione Emilia Romagna, che hanno chiesto di ripartire con urgenza, di farsi interprete del cordoglio della Commissione e suo personale per il luttuoso episodio comunica inoltre ai rappresentanti regionali, in relazione alla richiesta di documenti scritti che essi potranno fornirli utilmente entro il mese di dicembre.

Prende quindi la parola il Vicepresidente della Giunta della Regione Lazio Ciofi rilevando preventivamente l'assenza di una programmazione economica nazionale entro cui le Regioni possano definire con una qualche certezza i propri orientamenti. D'altro canto appare del tutto carente la consultazione sia sulle programmazioni settoriali che in ordine alla recente legge finanziaria, che ha visto la trasmissione alle Regioni anziché di un documento politico di uno schema tecnico predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. Dopo avere aggiunto che i vincoli di spesa alle Regioni nonché la finanza pressoché integralmente derivata riducono gravemente le possibilità di programmazione, l'assessore Ciofi rileva come la Commissione interregionale si sia limitata a ripartire i fondi tra le Regioni non costituendo però sede di partecipazione effettiva alla definizione degli orientamenti di politica economica, anche se di recente essa opera con maggiore continuità ed avvalendosi di una segreteria tecnica. Resta però il problema di un raccordo con il Governo attraverso la Presidenza del Consiglio. Circa i rapporti con il Parlamento l'assessore Ciofi rileva che in relazione alla previsione della 9<sup>a</sup> disposizione transitoria occorre trovare, eventualmente anche con modifiche dei regolamenti parlamentari, soluzioni che garantiscano l'acquisizione delle valutazioni delle Regioni in sede di formazione della legislazione nazionale. Quanto ai rapporti tra Regioni ed Enti locali le Regioni commetterebbero un errore grave ove considerassero detti enti come controparte, ma appare anche scorretto imputare le Regioni di centralismo sollecitando adesioni degli Enti locali. Occorre pertanto la riforma delle autonomie locali e della finanza locale prima delle elezioni del giugno prossimo per sciogliere i nodi relativi a questi rapporti. Osserva peraltro come il progetto di legge finanziaria si muova in una direzione centralizzata volta a limitare ulteriormente i poteri delle Regioni e dei Comuni anziché a contenere

norme sull'accelerazione della spesa pubblica. Lamenta altresì la tendenza del Governo ad acquisire i dati dalle Regioni ma non a fornire i propri sottolineando come invece la legge di bilancio della Regione Lazio contenga disposizioni sull'accelerazione delle procedure. Conclude sottolineando l'esigenza di affrontare il problema del rapporto tra contesto legislativo e politica economica in modo da creare un quadro di compatibilità e di maggiori certezze per l'assetto istituzionale, che va completato con la definizione dell'ente intermedio.

Il Presidente della Giunta regionale lombarda Guzzetti, dopo avere preannunciato contributi scritti più approfonditi, frutto anche del dibattito consiliare, esprime la propria insoddisfazione per l'attuazione riduttiva che l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 ha subito con la ulteriore normativa — in specie con l'articolo 32 della legge n. 468 del 1978 — che ha visto il concorso delle Regioni diventare semplice parere, per di più su ipotesi tecniche della Ragioneria generale prive di indicazioni programmatiche generali e di settore, realizzando così una prassi ulteriormente riduttiva della partecipazione regionale. La Regione si trova così di fronte ad una programmazione intesa solo come insieme di vincoli finanziari e frantumata in interventi di settore sui quali si chiede la sua copertura, mentre occorre assicurare un concorso più aderente alla lettera ed allo spirito dell'articolo 11 cominciando con il concedere termini di maggior respiro. Occorre pertanto che le leggi di programma pongano principi generali perchè le Regioni possano costituire un reale momento di governo e non apparire in contrapposizione allo Stato o in sovrapposizione agli Enti locali. A quest'ultimo riguardo rileva come la polemica sul neocentralismo regionale appaia mal posta dovendosi pervenire ad una chiarificazione sui livelli istituzionali, che può peraltro operarsi solo con la legge di riforma delle autonomie. Dopo aver rilevato come le forme di consultazione regionale a livello settoriale abbiano spinto le Regioni ad operare per canali di volta in volta differenti il Presidente Guzzetti ritiene inadeguata ed

insoddisfacente l'esperienza della Commissione interregionale, prevalentemente caratterizzata da una attività di semplice ripartizione di fondi alle Regioni che ha creato occasioni di scontro, mentre occorre alleggerire tale organismo dalle funzioni dispersive e frammentarie e creare un rapporto in sede di Presidenza del Consiglio con una segreteria autonoma dal Ministero del bilancio che garantisca una adeguata istruttoria tecnica in un quadro meglio definito di metodi e procedure. Osserva quindi, circa la sede ove collocare un momento di confronto e di verifica della legislazione nazionale *in itinere*, che il problema è delicato: le Regioni hanno sempre considerato una sede valida la Commissione per le questioni regionali, ma naturalmente è il Parlamento che deve provvedere ad individuare questa sede in concreto purchè ciò faccia con la consapevolezza di assicurare un idoneo confronto sulla legislazione. Dopo avere accennato alle esigenze di coordinamento degli uffici periferici dello Stato da parte del Commissario del Governo ed avere lamentato i tempi assai lunghi di approvazione degli atti amministrativi della Regione esprime un giudizio positivo in ordine alla legge quadro sulla contabilità regionale come contributo di razionalizzazione ricordando come la Regione Lombardia si sia mossa a sua volta con la propria legge nella direzione di diventare un'ente di programmazione e legislazione. Ritiene comunque necessario omogeneizzare la classificazione delle spese regionali con quelle dello Stato e degli Enti locali al fine di potere elaborare un conto consolidato. Il Presidente Guzzetti fornisce quindi dati sul carattere vincolato della spesa regionale rilevando il condizionamento che esso crea per la programmazione regionale ed il carattere minuzioso e vincolante delle leggi statali di programma, che rallentano e deresponsabilizzano la Regione, onde occorre una adeguata normativa sulle procedure che svincoli la programmazione regionale da quella nazionale salvo per gli obiettivi e i vincoli generali.

Soffermandosi quindi sul programma regionale di sviluppo afferma che esso ha garantito la partecipazione degli Enti locali

e si è assicurato il consenso delle forze sociali ed economiche. Si sta inoltre puntando ad una riduzione dei residui e ad una accelerazione della spesa, che resta superiore alla capacità media dello Stato anche se a livelli tuttora insoddisfacenti. Aggiunge quindi che il contenimento dell'incremento delle spese correnti ha rappresentato un contributo alla lotta all'inflazione da parte della Regione assicurando inoltre, sulla base dei piani e progetti, il concorso degli Enti locali. Con riguardo a questi ultimi ribadisce che se è fondato affermare che è mancato un utilizzo massiccio del ricorso alla delega, il problema può risolversi solo con la legge di riordino delle autonomie, senza di cui non si può pensare illuministicamente di avere un proprio disegno ed imporlo, tenendo anche conto dei conflitti reali esistenti a livello istituzionale. Sarebbe quindi inutile approvare la riforma delle autonomie in un solo ramo del Parlamento e ben magra soddisfazione scaricare sulle Regioni la responsabilità di una crisi che tutti devono contribuire a superare assicurando la complessiva governabilità del Paese.

Il Vicepresidente della regione Puglia Romano, rilevato preliminarmente come la Commissione costituisca la sede adatta per fare serenamente il punto di una complessa situazione, rileva la difficoltà concreta cui va incontro la Regione nel programmare in mancanza di obiettivi di livello nazionale. Osserva quindi come la Commissione interregionale svolga un ruolo di tipo politico amministrativo ma non programmatico, non consentendo così un adeguato contributo regionale, onde occorre riquificarla come momento di elaborazione di una politica programmatica lasciando al Parlamento di definirne la collocazione. Ritiene quindi idonea ad assicurare l'intervento delle Regioni nel procedimento legislativo nazionale la Commissione per le questioni regionali ed osserva come la forte vincolatezza della spesa regionale impedisca sostanzialmente una programmazione della Regione, ove peraltro i dipartimenti non riescono ad operare con efficacia a causa delle resistenze settoriali. Circa i rapporti con gli Enti locali sottolinea l'esigenza che la legge di

riforma delle autonomie venga approvata prima delle elezioni e ricorda l'esistenza di un Comitato di coordinamento della spesa pubblica, i cui risultati peraltro non appaiono entusiasmanti. Occorre quindi il recupero di un discorso unitario ed in tal senso auspica che anche l'attività del comitato di controllo possa compiere verifiche legate ai criteri programmatici. Conclude affidando alla Commissione un documento della Giunta con riserva di presentarne un altro frutto dell'elaborazione del Consiglio.

Per la Regione Basilicata l'assessore alla programmazione Azzarà, dopo essersi anche egli riservato di inviare un documento che costituisca la risultante di un dibattito consiliare, osserva preliminarmente come la tematica in esame vada ripresa senza tentare di scaricare gli aspetti negativi sulle Regioni, le quali si trovano ad operare nell'assenza di un quadro finanziario preciso. D'altro canto le scelte fondamentali dei piani settoriali indicano obiettivi che non sempre si riescono a ricollegare alle esigenze peculiari della programmazione regionale determinando incoerenze tra risorse e domanda sociale ed una eccessiva rigidità produttiva di residui passivi. Rilevata anche egli la sostanziale vincolatezza della finanza regionale, sottolinea l'esigenza di un maggiore coordinamento anche nei confronti di quei soggetti che compiono scelte di tipo infrastrutturali al di fuori del controllo politico della Regione. È altresì essenziale la riforma delle autonomie in quanto le incertezze sui vari livelli di Governo rendono problematica la gestione del territorio facendo perdere credibilità alle istituzioni. Sottolinea quindi l'esigenza di un migliore coordinamento dei vari Fondi CEE, acquisiti finora come flussi finanziari aggiuntivi seguendo ciascuno vie ed obiettivi diversi. In tal senso la Regione Basilicata ha inviato proposte alla Comunità offrendosi come Regione pilota per sperimentare nuovi modelli di coordinamento. Anche i tentativi di raccordarsi con le ipotesi di programmazione nazionale devono tenere conto che alla fine dell'anno non si dispone ancora delle esatte cifre derivanti dalle ripartizioni, andando così incontro a ritardi che incidono sui costi e quindi sull'impiego delle risorse. Dichiarò

quindi che la programmazione regionale si è valsa del costante contributo degli Enti locali, anche attraverso l'apposita consulta, e che nelle ultime leggi di delega delle funzioni è stato previsto l'obbligo della Giunta di presentare i programmi riguardanti i settori delegati al preventivo esame delle Comunità montane. Dopo aver lamentato taluni atteggiamenti in sede di controllo amministrativo da parte del Commissario di Governo, che andrebbero superati con apposite direttive di Governo e con una migliore legislazione in materia, al fine di evitare che ogni controllo scivoli nel merito, si sofferma sui rapporti con la Cassa del Mezzogiorno rilevando l'esigenza di un ruolo maggiormente decisionale e non di proposta da parte delle Regioni. Occorrono altresì direttive precise e durature nei tempi necessari ad una programmazione che voglia svilupparsi secondo determinate priorità.

Il Presidente Modica, dopo avere ringraziato i rappresentanti delle Regioni per la ricchezza di indicazioni e suggerimenti da essi presentati, invita i Commissari a porre eventuali quesiti.

Il senatore Mezzapesa chiede se la Commissione interregionale possa fungere da raccordo sia con il Governo che con il Parlamento una volta riqualificati i suoi compiti. Circa l'adombrata verifica di congruità dell'azione degli Enti locali alle linee programmatiche esprime la preoccupazione che in questo modo il controllo possa estendersi al merito degli atti.

Dati sulle esperienze dei Comitati di controllo vengono sollecitati anche dal senatore Brugger.

Il senatore Gualtieri invita invece ad una ulteriore riflessione sui moduli di partecipazione delle Regioni a procedure di programmazione volte a gestire un meccanismo di finanza unica con il loro concorso tenendo conto della ristrettezza dei termini.

Il senatore Ripamonti, dopo avere rilevato che una riqualificazione della Commissione interregionale passa anche attraverso la partecipazione continua del Presidente delle Regioni, allo scopo di assicurare una impostazione globale e non settoriale, chiede se vi siano esperienze di programma di sviluppo

ancorato ai programmi pluriennali di attuazione di cui allà legge sui suoli che rappresenterebbero un modo efficace di concorso degli Enti locali. Ritiene inoltre che il mancato sviluppo della delega di funzioni agli Enti locali non possa giustificarsi solo con la mancata riforma dei livelli di governo, riforma che sarebbe stata ancora più penetrante ove si fosse basata su una sperimentazione massiccia del predetto istituto.

Il deputato Triva, dopo avere rilevato che la finanza regionale è non solo derivata ma anche già destinata, chiede se ad avviso dei rappresentanti regionali la vincolatezza alla finanza crei residui più consistenti di quelli che si verificano con la finanza libera da parte delle Regioni, le quali potrebbero proporre un modello procedimentale unificato con una apposita proposta di legge nazionale. Chiede quindi una valutazione circa le conseguenze che la legge finanziaria potrebbe avere sulla cristallizzazione delle entrate regionali, con particolare riguardo alla quota di partecipazione all'ILOR.

Il senatore Calice chiede di conoscere se esistano esperienze concrete di recepimento da parte delle Regioni di programmi di Enti locali al di là della generica consultazione e cosa inoltre si ritenga del surrettizio finanziamento della Cassa del Mezzogiorno e delle conseguenze che esso ha ai fini della programmazione regionale.

L'assessore Romano replica rilevando l'esigenza di una legge di riforma dei controlli ed aggiunge che la valutazione di compatibilità con il piano regionale dell'azione amministrativa degli Enti locali non comporta alcuna diminuzione della loro autonomia. Ritiene inoltre preferibile differenziare il ruolo della Commissione interregionale, che deve portare avanti la politica di programmazione, da quella parlamentare che ha compiti di politica legislativa e di verifica circa le leggi esistenti o che stanno per essere emanate. Conclude esprimendo un giudizio severo sul rifinanziamento della Cassa, che può costituire soltanto un'agenzia al servizio delle Regioni.

L'assessore Ciofi è anche egli dell'avviso che non si possano concentrare nella Commissione interregionale tutte le funzioni di

raccordo con Governo e Parlamento. Considera negativamente il criterio delle entrate compensative ed afferma che gli Enti locali hanno partecipato in misura soddisfacente sia agli indirizzi programmatici che al bilancio regionale, pur se la prassi va perfezionata anche sulla base di ipotesi alternative. Conclude rilevando come siano previste accelerazioni per la spesa e controlli *a posteriori* durante l'*iter* di realizzazione delle opere mentre per le deleghe occorre stabilire meglio una correlazione con i relativi mezzi finanziari.

Il Presidente del Consiglio regionale della Basilicata Schettini rileva dal canto suo come non si possa compromettere la discussione sul destino della Cassa per il Mezzogiorno affidando a quell'organismo i completamenti delle opere fino al 1983 e sottraendo così progetti come quello del Pollino alla Regione, la quale deve restare in posizione protagonista.

Dal canto suo l'assessore Azzarà, nel sottolineare il concorso reale da parte degli Enti locali afferma che la Comunità montana del Pollino ha presentato proposte che hanno comportato una revisione del bilancio regionale. Circa la Cassa del Mezzogiorno dichiara che i flussi di spesa devono essere comunque coordinati e diretti dalla Regione quale che sia la sorte di quell'organismo.

Infine il Presidente Guzzetti ribadisce che le sue considerazioni hanno mirato a sottolineare problemi reali e non a creare alibi per le Regioni, le quali si sono trovate tra l'altro con strutture a composizione eterogenea e inadeguata per il condizionamento di leggi dello Stato. Occorre ora superare la fase del volontarismo, verificare coraggiosamente i punti di caduta ed affrontare

i problemi della lentezza della spesa, del controllo di gestione e dello snellimento delle procedure. Circa i diversi ruoli della Commissione interregionale e di quella parlamentare si tratta di un problema che potrà essere approfondito, mentre il ricorso ai disegni di legge nazionale da parte dei Consigli appare affievolito per l'esito di archiviazione cui essi normalmente vanno incontro. Circa i controlli occorreranno modifiche della legislazione nazionale al fine di sottrarre senza incertezze le delibere meramente attuative. Con riguardo quindi al concorso procedurale delle Regioni, ci si può anche acconciare alla ristrettezza dei termini purchè esista un quadro di riferimento certo oggi mancante. Quanto ai programmi pluriennali di attuazione essi sono in fase di avvio, e non consentono quindi una valutazione sull'esperienza, anche se appare fecondo il suggerimento in proposito espresso. Egli rileva poi che occorre rendere trasparenti i programmi degli enti e delle aziende nazionali e che, quanto alle deleghe, se esiste una certa responsabilità della Regione per talune attività amministrative, per altre la causa del ritardo risiede nei diversi orientamenti delle forze politiche in ordine ai diversi livelli istituzionali.

Conclude giudicando inaccettabile la cristallizzazione delle entrate proposte nella legge finanziaria e dichiarando che nel settore della finanza vincolata si ha un accentuamento dei residui passivi.

Il Presidente Modica avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 20 novembre alle ore 17,30 per ascoltare i rappresentanti di un altro gruppo di Regioni.

*La seduta termina alle ore 21,15.*

**ERRATA CORRIGE**

Nel 43° Resoconto delle sedute delle Giunte e Commissioni parlamentari del 7 novembre 1979, va inserito il seguente comunicato:

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

**MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 1979**

*Presidenza del Presidente*  
**PENNACCHINI**

*La seduta ha inizio alle ore 12,15 e termina alle ore 13,10.*

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

### **1ª Commissione permanente**

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **2ª Commissione permanente**

(Giustizia)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **3ª Commissione permanente**

(Affari esteri)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 9,30*

---

### **4ª Commissione permanente**

(Difesa)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **5ª Commissione permanente**

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **6ª Commissione permanente**

(Finanze e tesoro)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10 e 16,30*

---

### **7ª Commissione permanente**

(Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **8ª Commissione permanente**

(Lavori pubblici, comunicazioni)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 9,30 e 16,30*

---

### **9ª Commissione permanente**

(Agricoltura)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

### **10ª Commissione permanente**

(Industria, commercio, turismo)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 9,30*

---

**11ª Commissione permanente**

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10*

---

**12ª Commissione permanente**

(Igiene e sanità)

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 10,30*

---

**Commissione parlamentare  
per l'indirizzo generale e la vigilanza  
dei servizi radio-televisivi**

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 18*

---

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

*Mercoledì 14 novembre 1979, ore 17*

---