GLI ENTI LOCALI NEL PROGRAMMA QUINQUENNALE DI SVILUPPO ECONOMICO

Com'è noto, il Consiglio dei Ministri ha approvato il 2 giugno scorso — sentito il parere del CNEL — il « **programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969** », presentato dal Ministro del bilancio, on. Pieraccini (1).

L'importanza ed il significato del documento non sono sfuggiti a quanti hanno sottoposto ad approfondita analisi il programma quinquennale; si è osservato in particolare che, con esso, « la società italiana vede concludersi la prima parte del lungo dibattito sulla programmazione economica, le cui origini (se si pensa agli illustri precedenti dei piani elaborati per l'ERP e per l'OECE, nonché allo Schema Vanoni) risalgono ben più oltre le prime coalizioni governative e parlamentari di centro-sinistra » (2).

Lo stesso documento programmatico, dopo aver fissato chiaramente sin dall'inizio le finalità della programmazione, che si riassumono nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali caratterizzanti tuttora lo sviluppo economico italiano, non manca — fra l'altro — di richiamare l'attenzione del Paese sulla « necessità di uno sforzo per garantire un più alto livello di vita per tutti i cittadini, un più elevato grado di civiltà, il superamento degli squilibri più profondi, un adeguato volume di investimenti produttivi necessari ad assicurare questi obiettivi ».

Ed ancora più oltre afferma che il programma « **richiede un ampio disegno di azioni riformatrici** (da quella per creare uno Stato decentrato ed efficiente a quella per una burocrazia responsabile e moderna, a quella per una più alta giustizia fiscale) da attuarsi in condizioni di stabilità e di continuità dello sviluppo economico. In questo vasto quadro, lo sforzo può e deve essere richiesto a tutto il Paese, a tutti i cittadini, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e delle proprie possibilità, **chiamando**

(1) Il « *progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969* » aveva avuto una prima approvazione dal Consiglio dei Ministri il 29 gennaio 1965; ed era stato quindi sottoposto all'esame del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

(2) P. ARMANI, *Piano quinquennale di sviluppo: l'incoerenza nella coerenza?*, in *Il Mulino*, aprile 1965, p. 357.

tutti alla democratica attiva partecipazione alle decisioni programmatiche: le forze politiche, il Parlamento, la Pubblica Amministrazione, gli Enti locali, le forze della cultura e della tecnica, i sindacati e gli imprenditori. Si intraprende così il cammino, certo non facile, della costruzione di una programmazione democratica, che deve garantire il progresso nella libertà » (3).

Appare evidente, quindi, che se — da una parte — la politica di programmazione si pone come lo strumento più idoneo per risolvere in modo globale i problemi di fondo della società nazionale, l'attuazione di una programmazione economica democratica è d'altra parte intimamente legata ad una ristrutturazione dell'assetto statale per adeguarlo alle esigenze poste da un efficace ed incisivo raggiungimento degli obiettivi programmatici, alla cui individuazione l'intera comunità deve collaborare.

Da questo punto di vista, risulta indubbiamente di estremo interesse un esame del documento programmatico sotto il profilo del ruolo in esso assegnato agli Enti locali (4) nell'ambito della politica di piano nazionale ed in relazione alle auspiccate riforme strutturali dell'ordinamento dello Stato.

I COMPITI ASSEGNATI ALLE REGIONI ED AGLI ENTI LOCALI MINORI

Il programma quinquennale delinea la posizione ed i compiti delle Regioni e degli Enti locali minori nel Capitolo III, dedicato ai « modi e mezzi dell'azione programmatica ». In esso si enuncia infatti che « l'articolazione territoriale del programma sarà assicurata dall'ordinamento regionale, dalla legge che disciplina le procedure e l'iter del programma economico nazionale, dalla nuova legge urbanistica e dalla legge di rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno ».

Dopo aver ricordato che « l'attuazione dell'ordinamento regionale consentirà un'ampia partecipazione democratica alla formazione del programma » e che « le Regioni costituiscono altresì un mezzo per il decentramento della Pubblica Amministrazione », il documento programmatico precisa che « la disciplina concernente il contributo delle Regioni alla elaborazione ed attuazione del programma economico nazionale sarà contenuta nella legge sulle procedure della programmazione. In tale sede verrà attribuito alle Regioni a statuto speciale ed a quelle a statuto ordinario il compito di elaborare proposte organiche per la formula-

(3) *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, a cura del Ministero del bilancio, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1965, p. 33.

(4) E' forse superfluo richiamare l'attenzione sul fatto che per « Enti locali » si intendono qui gli enti che costituiscono le articolazioni fondamentali dell'ordinamento autonomo territoriale dello Stato, fissate dal Titolo V della Parte II della Costituzione (Regioni, Province e Comuni).

zione del programma economico nazionale e di indicare i "fini regionali" che esso dovrebbe perseguire».

E aggiunge che «in sede di attuazione del programma economico nazionale, le Regioni provvederanno a redigere un programma urbanistico, nel quadro delle competenze costituzionali loro assegnate».

Quanto al contributo degli Enti locali minori, il programma quinquennale afferma che «è sufficiente fissare alla Regione l'obbligo di consultare le Province, i Comuni ed i Consorzi, secondo procedure dettate con legge regionale».

E subito dopo: «In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, si è ritenuto indispensabile assicurare un concreto contributo degli Enti locali e degli organi periferici dello Stato alla elaborazione del programma economico nazionale. A tal fine, in ogni Regione a statuto ordinario è stato istituito un Comitato regionale per la programmazione economica, incaricato di assicurare una efficace collaborazione tra Enti pubblici territoriali, amministrazioni periferiche dello Stato e organizzazioni economiche e sindacali sulle questioni riguardanti lo sviluppo economico e le scelte di intervento dei pubblici poteri a livello regionale» (5).

PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE ED ENTI LOCALI

L'impostazione data dal programma quinquennale — nei termini sopra citati — al problema dei rapporti tra piano nazionale di sviluppo economico ed Enti locali territoriali finisce con il destare perplessità e dubbi di rilevante entità.

Si ha infatti l'impressione che non sia stato abbastanza tenuto nel debito conto il quadro giuridico-istituzionale in cui il piano deve necessariamente collocarsi se vuole effettivamente provocare una modificazione della complessa situazione socio-economica del nostro Paese mediante una strumentazione articolata e democratica.

Intanto, non sembra possibile disgiungere politica di programmazione e riforma della pubblica amministrazione (di cui diffusamente tratta il documento programmatico) da una contemporanea attuazione delle Regioni a statuto ordinario.

Ai fini di una efficiente articolazione del programma a livello regionale, l'unico interlocutore valido del potere centrale non può che essere la Regione; il cui inserimento nel processo di programmazione è indispensabilmente richiesto dalla sua stessa posizione nell'ordinamento costituzionale dello Stato oltre che da esigenze metodologiche comuni ad ogni pianificazione nazionale.

Nè può bastare preoccuparsi di «assicurare all'apparato am-

(5) *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, cit., pp. 26-27.*

ministrativo la capacità di intervenire nel processo economico con maggiore rapidità, agilità ed efficacia » (6), se con altrettanta rapidità non si provvede a rendere concretamente operante l'assetto autonomistico e pluralistico fissato dalla Carta costituzionale per lo Stato democratico e repubblicano.

Il che significa non soltanto realizzare il dettato costituzionale in materia di Regioni ma anche considerare l'ente locale non più sotto il convenzionale e statico profilo di istituzione erogatrice di servizi, ma quale centro autonomo di decisione operante sul piano economico e sociale e capace di svolgere una propria azione politica (7).

Dopo tanti anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non si può continuare a pensare agli Enti locali sulla base di una legislazione tipica di ordinamenti statuali centralizzati nè vedere in essi soltanto delle entità tradizionalmente e sterilmente antagoniste del potere centrale.

Il Costituente, con l'art. 5 e con il titolo V della Parte II della Carta costituzionale, ha voluto chiaramente indicare che, nel nuovo tipo di Stato da essa delineato, i procedimenti decisionali non sono più di esclusiva attribuzione degli organi statali; al contrario, l'articolazione pluralistica della società — attraverso le « formazioni sociali » di cui all'art. 2 Cost. ed, in particolare, le « autonomie locali » — postula una pluralità di centri di potere che concorrano a formare la volontà generale della collettività (8).

Una tale concezione non può non trovare applicazione anche in sede di programmazione economica nazionale; soprattutto quando si convenga sulla necessità di « andare oltre la concezione della programmazione come puro mezzo di coordinamento degli sparsi e disorganici interventi pubblici » per arrivare invece alla « instaurazione di un rapporto tra Stato e società [...] che accresca sempre di più la sfera della partecipazione reale alla vita pubblica, consentendo al tempo stesso ai gruppi sociali un ampliamento di visuale per cogliere meglio i fini particolari nel

(6) *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, cit., p. 24.

(7) Cfr., a proposito dei lineamenti e del contenuti dell'autonomia locale, M. S. GIANNINI, *Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 879 e l'approfondito studio di L. ROSA: *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387 ss., [rubr. 135].

Quanto all'attività degli Enti locali (Comuni e Province) nel settore economico, si veda: L. GIOVENCO, *Gli interventi del Comune nell'economia*, Milano 1963; è il caso di ricordare anche che, da alcuni anni, diversi Enti locali territoriali hanno messo in opera una vera e propria attività programmatica (basti pensare al « Piano quadriennale » del Comune di Milano, al « Piano sessennale 1963-1968 » della Provincia di Milano, al « Piano di sviluppo economico per l'Umbria », al « Piano di sviluppo economico » della Provincia di La Spezia, ecc.).

(8) Cfr., in argomento, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1962, pp. 718 ss.; v. inoltre *Verifiche necessarie* (editoriale), in *Il Nuovo Osservatore*, maggio 1965, p. 291.

quadro globale del bene comune » (9).

Nè va dimenticato che l'art. 5 della Costituzione, nel fissare le linee della struttura autonomistica e decentrata dello Stato italiano, impone a quest'ultimo l'obbligo di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento; ed ad un obbligo siffatto il legislatore statale deve certo sottostare anche in materia di programmazione.

Discende pertanto da queste premesse la **necessità** — per una politica di programmazione che voglia essere democraticamente articolata — **di affidare agli Enti locali un ruolo di soggetti attivi del processo di programmazione**; ruolo che presuppone di conseguenza una trasformazione delle attuali condizioni istituzionali e di potere di Province e Comuni e l'entrata in funzione dell'ente Regione.

Ora, non sembra che il **programma quinquennale** abbia tenuto presente tutto questo, se — ignorando il rapporto tra esigenze dell'articolazione territoriale della programmazione e libere scelte delle collettività locali interessate — **ha assegnato alla Regione** (per il momento in cui sarà attuata) **dei compiti informati a concetti di un semplice decentramento statico**, più che a quelli dell'autonomia (10) ed ha addirittura trasformato Province e Comuni in organi periferici di consultazione.

LA MANCATA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI ALLA ELABORAZIONE DEL PROGRAMMA

Di fronte ad indirizzi programmatici siffatti, la preoccupazione che la politica di programmazione nazionale possa portare verso forme di centralismo tecnocratico e di autoritarismo, dando nuovi contenuti alla tradizionale tendenza accentratrice dello Stato italiano in materia di autonomie locali, non appare per niente infondata (11).

(9) *La programmazione e il « documento Giolitti »*, in *Il Nuovo Osservatore*, novembre 1964, p. 909. E' bene ricordare quanto ha scritto Giovanni XXIII nell'Enciclica « *Mater et Magistra* » (15 maggio 1961) in merito alla realizzazione della « socializzazione » (considerata quale « riflesso e causa di un crescente intervento dei poteri pubblici » e quale espressione della tendenza degli esseri umani « ad associarsi per il raggiungimento di obiettivi che superano le capacità e i mezzi di cui possono disporre i singoli individui »): « [...] Riteniamo necessario che i corpi intermedi e le molteplici iniziative sociali, in cui anzitutto tende ad esprimersi e ad attuarsi la socializzazione, godano di un'effettiva autonomia nei confronti dei poteri pubblici, e perseguano i loro specifici interessi in rapporto di leale collaborazione fra essi, subordinatamente alle esigenze del bene comune » (v. *L'Osservatore Romano*, 15 luglio 1961, p. 8). Ci troviamo di fronte indubbiamente ad una delle più chiare formulazioni di quell'esigenza che viene oggi indicata come « democratizzazione del potere decisionale ».

(10) Cfr. G. CORREALE, *Le autonomie locali nell'Italia d'oggi*, in *Esperienze Amministrative*, marzo 1964, pp. 21-22.

(11) V., al riguardo, fra gli altri: P. BASSETTI, *Editoriale*, in *Espe-*

Già la stessa fase di elaborazione del programma quinquennale mostra chiari segni del manifestarsi di questo orientamento.

E' stato osservato, infatti, che il documento presentato dal Ministro Pieraccini «è il risultato del lavoro di un ristretto gruppo di tecnici di diretta fiducia del Ministro del bilancio [...] che si sono limitati a consultazioni episodiche e del tutto formali con le grandi centrali sindacali e padronali, la pubblica amministrazione, le aziende a partecipazione statale, gli organismi di categoria, gli Enti locali, ecc.; cioè con tutti gli organismi che di fatto non solo dovranno essere i protagonisti dell'attuazione del programma nei settori di loro diretta competenza ma, in una certa misura, avrebbero dovuto esserne anche gli ispiratori» (12).

Ma — è il caso di sottolineare — non solo non è stata richiesta una diretta collaborazione degli Enti locali alla elaborazione del programma di sviluppo economico; sono state perfino ignorate le organizzazioni unitarie sia delle Province che dei Comuni.

Il Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, sen. Tupini, ha in proposito dichiarato che l'ANCI aveva «fatto presente più volte, all'on. Giolitti prima e all'on. Pieraccini dopo, l'opportunità di sentire la rappresentanza dei Comuni e di farla partecipare alla Commissione che preparava il piano. Fu inutile ogni tentativo al riguardo. Ne è venuto fuori un piano che tiene poco conto delle prospettive e degli impegni che i Comuni hanno in corso e della necessità del loro finanziamento [...]» (13).

E, da parte sua, il Consiglio direttivo dell'Unione delle Province d'Italia, nella relazione presentata alla recente Assemblea generale dell'UPI, ha voluto mettere in rilievo come il piano quinquennale risenta «del mancato apporto di analisi approfondite delle strutture e delle tendenze evolutive delle singole economie locali ricomposte nel più ampio quadro dello sviluppo nazionale. Di conseguenza, per ora, manca in esso il necessario approfondimento e la precisa identificazione degli strumenti democratici di attuazione del programma; [...] e si fa un insufficiente riferi-

rienze Amministrative, maggio 1965, p. 8, e C. SIMONELLI, *Il piano e gli Enti locali*, in *Il Mulino*, luglio-agosto 1965, p. 727.

(12) U. DRAGONE, *Vantaggi e limiti della programmazione «chiusa»*, in *Il Mulino*, maggio 1965, p. 462. Relativamente al contributo delle Regioni a statuto speciale alla fase di elaborazione del programma quinquennale, il documento programmatico afferma che esse «sono state inserite, già nella presente fase, nel sistema di consultazioni in ordine alla formazione del programma economico nazionale» (p. 27). Da qualche parte si fa rilevare invece che «non si ha notizia di consultazioni tra le Regioni a statuto speciale ed il Governo per l'elaborazione del piano nazionale di sviluppo né di considerazione degli unici due piani regionali che si hanno in Italia — il Piano di rinascita sarda ed il Piano umtro — visto che il piano e la legge di proroga della Cassa per il Mezzogiorno si presentano, in alcune parti, arretrati rispetto alle elaborazioni e alle conclusioni cui si è pervenuti in Sardegna ed in Umbria» (S. FIORE e A. DI NAPOLI, *Ordinamento regionale e programmazione economica*, in *Il Comune democratico*, giugno 1965, p. 42).

(13) U. TUPINI, *E la voce dei Comuni?*, in *Il Corriere amministrativo*, 28 febbraio 1965, p. 452.

mento agli Enti locali, ai quali dovrebbe viceversa competere la parte prevalente di questa responsabilità » (14).

E' mancata quindi, nella delicata fase di impostazione del programma, quella « attiva partecipazione » degli Enti locali, che lo stesso documento programmatico sollecita, come si è visto, quale condizione essenziale per l'attuazione della politica di piano.

Eppure, da tempo — attraverso tutta una serie di studi, convegni e dibattiti — si era chiaramente individuato che « non può prescindere in sede di formazione del piano nazionale dal concorso istruttorio degli organi delle comunità minori » (15) e che « a livello locale, regionale, strumento necessario della programmazione è l'azione autonoma degli organismi elettivi di potere locale: il Comune, la Provincia, la Regione » (16).

E l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, già nel 1961, nella mozione conclusiva della sua IV Assemblea generale, premesso che « lo sviluppo economico equilibrato deve essere obiettivo coordinato e globale dell'azione comunale, provinciale, regionale e statale », aveva chiesto « una politica di piano che avochi ai pubblici poteri centrali e locali la responsabilità effettiva dell'economia per piegare interessi particolari, settoriali e monopolistici al servizio dei valori umani, della libertà del cittadino e della comunità nazionale. Una politica di questo tipo reclama che Comuni, Province e Regioni partecipino alla elaborazione del piano e che, operate dallo Stato le scelte centrali di fondo, intervengano ai rispettivi livelli gestori ed integratori degli interventi centrali pubblici » (17).

I responsabili della programmazione, invece, hanno preferito fare a meno sinora del contributo degli Enti locali minori ed attribuire ad essi per l'avvenire una **funzione puramente consultiva**; nell'attesa poi dell'attuazione dell'ordinamento regionale (attesa ormai divenuta abituale punto di riferimento in ogni documento ufficiale), hanno previsto la istituzione di appositi Comitati che forniscano a livello regionale la necessaria collaborazione al Ministero del bilancio ai fini dell'attuazione della programmazione economica nazionale.

(14) F. CATTANEI, A. GAVA, V. LAZZERONI, G. TORRIGIANI, *La Provincia in una moderna struttura economica ed amministrativa dello Stato*, Relazione del Consiglio direttivo dell'UPI alla XXII Assemblea generale (Firenze, 27-30 maggio 1965), in *Rivista delle Province*, giugno 1965, p. 181.

(15) G. POTENZA, *Gli aspetti giuridici degli squilibri regionali*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio promosso dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano (Torino-Saint Vincent, 3-7 settembre 1961), Milano 1962, p. 754.

(16) B. MANZOCCHI, *Aspetti di metodo della programmazione regionale quale strumento di una politica di sviluppo economico in Italia*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, cit., p. 599.

(17) *Mozione conclusiva della IV Assemblea generale dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia* (Venezia, ottobre 1961), in *Il Corriere amministrativo*, 31 ottobre 1961, p. 1983.

I COMITATI REGIONALI PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

I Comitati regionali per la programmazione economica sono stati istituiti con decreto ministeriale 22 settembre 1964, integrato dai successivi decreti del 7 e del 13 aprile 1965.

Questi organismi — previsti per ogni Regione, con esclusione di quelle a statuto speciale — avranno il compito:

a) di procedere ad una ricognizione delle risorse economiche e delle condizioni sociali proprie delle rispettive Regioni, promuovendo gli studi, ricerche e indagini necessari;

b) di identificare i problemi dello sviluppo economico regionale e prospettare i potenziali obiettivi e i possibili mezzi di intervento nella Regione;

c) di predisporre — secondo le direttive del Ministero del bilancio — un progetto di piano di sviluppo economico regionale;

d) di fornire al Ministero del bilancio tutte le notizie che ad esso occorrono in relazione all'attività di programmazione economica.

I Comitati regionali sono composti:

dai Presidenti delle Amministrazioni provinciali; dai Sindaci dei Comuni-capoluogo di provincia e dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti; da quattro esperti designati dal Ministro del bilancio; dai Presidenti delle Camere di commercio, industria e agricoltura; dal Provveditore regionale alle opere pubbliche; dal capo dell'Ispettorato agrario compartimentale; da un rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno, nelle Regioni dove questa opera; da tre rappresentanti dei lavoratori (quattro nel caso in cui con tre soltanto non sia assicurata la rappresentanza di consistenti aliquote di lavoratori) e tre rappresentanti dei datori di lavoro; da un rappresentante della categoria degli artigiani; da un rappresentante della categoria dei coltivatori diretti (due qualora risulti opportuno per un'adeguata rappresentanza della categoria); da un rappresentante della cooperazione; da un rappresentante degli Enti provinciali del turismo; da un rappresentante degli Enti di sviluppo (nelle Regioni ove questi svolgano una attività di particolare rilievo).

La nomina del Presidente di ciascun Comitato è di competenza del Ministro del bilancio.

Fin dal loro primo apparire, i decreti relativi ai Comitati regionali per la programmazione economica non hanno mancato di suscitare nei più avvertiti commentatori rilievi critici di diversa natura.

Si sono così sottolineati l'estrema eterogeneità di composizione e la configurazione « corporativa » di questi organismi; caratteristiche che, in considerazione anche dell'eccessivo numero di membri previsti, non potranno non influire sulla efficienza e funzionalità degli stessi Comitati (18).

(18) Cfr. *Gli incredibili strumenti della programmazione*, in *Questitalia*, novembre-dicembre 1964, p. 51 e luglio 1965, pp. 33 ss.; e G. MUGNAINI, *Costituzione e precedenti dei Comitati regionali per la programmazione economica*, in *La Regione*, dicembre 1964, pp. 281 ss.

Si è lamentata l'assenza, in seno ad essi, della voce dei Comuni di entità demografica inferiore a 30.000 abitanti, assenza particolarmente grave in quelle Regioni — come ad esempio la Basilicata — che vedrebbero inclusi soltanto i Sindaci dei Comuni-capoluogo e per un gran numero di Comuni rurali che sarebbero privati di ogni rappresentanza (19).

Ma certamente l'obiezione di fondo, con la quale non si può non consentire, è quella che i Comitati in questione « **non godono di rappresentatività politica "regionale"** », essendo di fatto [...] delegazioni territoriali » (20).

E si consideri che « nella maggioranza delle Regioni (esattamente dieci su quindici) gli Enti locali più rappresentativi, Comuni e Province, che per la loro caratteristica istituzionale possono vantare un sicuro grado di democraticità e un ruolo di preminenza in un processo di programmazione regionale autenticamente democratico, sono in assoluta minoranza in seno ai rispettivi Comitati ».

Di conseguenza, « in ben due terzi delle Regioni interessate alla costituzione dei Comitati di cui stiamo parlando, le decisioni saranno determinate da organismi che per la loro natura istituzionale e rappresentativa non possiedono alcuna caratteristica di legittimità per interpretare ed esprimere le esigenze e gli interessi dell'intera comunità regionale » (21).

Nè può sottacersi che, anche a proposito di questi organismi, **le tendenze centralizzatrici**, di origine qui prevalentemente burocratico-ministeriale, **non mancano di esser presenti ed operanti**.

Si pensi alla nomina dei Presidenti dei Comitati regionali ad opera del Ministro del bilancio; agli « esperti » di designazione ministeriale; all'intervento del Prefetto per designare i rappresentanti degli artigiani, dei coltivatori diretti, della cooperazione e degli Enti provinciali del turismo, qualora le organizzazioni e gli enti interessati non trovino un accordo (art. 2 del decreto 7 aprile 1965).

Ma soprattutto si abbia riguardo al fatto che i Comitati **pre-disporranno i progetti dei piani di sviluppo economico regionale « secondo le direttive del Ministero del bilancio »** (art. 1 del decreto 22 settembre 1964); per cui è lecito chiedersi fino a che punto ed entro quali limiti i Comitati potranno operare quelle libere scelte che debbono caratterizzare il livello regionale di una programmazione democratica in un sistema di « autonomia di decisioni decentrate » (22).

(19) Cfr. U. POSSENTI, *Programmazione e Comuni*, in *Il Corriere amministrativo*, 30 giugno 1965, p. 1401.

(20) U. DRAGONE, *L'articolazione del piano nelle realtà regionali*, in *Il Mulino*, giugno 1965, p. 629.

(21) *Gli incredibili strumenti della programmazione*, in *Questitalia*, novembre-dicembre 1964, p. 52.

(22) Sui rapporti fra la concezione dei « centri autonomi di decisione » e la pianificazione, si veda lo studio di F. MOMIGLIANO e F. FORTE:

D'altra parte, i decreti ministeriali relativi ai Comitati non precisano le modalità e procedure secondo cui si attingeranno i rapporti fra uffici centrali del programma e Comitati regionali né accennano (come del resto lo stesso programma per quanto riguarda la Regione) alla complessa problematica dell'autonomia d'impostazione e di metodologia del piano regionale ed a quella della sua interdipendenza con il piano nazionale.

Sulla base di quanto si è finora osservato, non appare allora ingiustificato il timore che i Comitati regionali non possano adeguatamente assicurare — in maniera veramente aderente alle esigenze delle collettività interessate — la indispensabile « partecipazione dal basso » alla elaborazione, esecuzione e decisione nell'ambito regionale di una politica di sviluppo economico equilibrato (23).

Si appalesa così, in tutta la sua evidenza, la natura di artificioso surrogato dei Comitati in questione rispetto all'istituto regionale e l'impossibilità quindi di potere, a stretto rigore, considerarli — da un punto di vista giuridico, politico e funzionale — idonei strumenti della programmazione economica nazionale.

I PERICOLI DERIVANTI IN SEDE DI PROGRAMMAZIONE DALLA MANCANZA DELL'ENTE REGIONE

Se i Comitati regionali per la programmazione economica non risultano pertanto dei validi organismi sostitutivi dell'ente Regione in tema di pianificazione, è però opportuno non tralasciare di vagliare ugualmente la possibilità che essi divengano degli elementi ritardatori dell'attuazione dell'istituto regionale.

E' noto che, da alcuni anni, si pensa da qualche parte alla Regione in chiave di strumento di una efficiente politica di piano nazionale; è stato al riguardo ipotizzato, fra l'altro, che dell'istituto regionale « potrebbe essere tentato l'esperimento proprio come ente amministrativo del piano, indipendentemente dalla istituzione delle Regioni » (24).

Pluralismo dei centri decisionali: razionalità e democrazia, presentato alla Tavola rotonda su « *La strumentazione democratica della programmazione* » (Roma, settembre 1962), in *Tempi moderni*, ottobre-dicembre 1962, pp. 167 ss.

A proposito delle « direttive ministeriali » cui dovranno adeguarsi i Comitati regionali nella predisposizione dei progetti dei piani di sviluppo economico delle rispettive Regioni, non si è mancato di fare osservare come — attraverso questa prescrizione — si sia voluto « affermare che solo chi è d'accordo con le direttive centrali potrà svolgere il suo lavoro con sufficiente tranquillità. E' questo il limite del decreto Pieraccini, decreto più governativo che democratico » (G. MUGNAINI, *Costituzione e precedenti dei Comitati regionali ecc.*, cit., p. 286).

(23) Cfr. B. MANZOCCHI, *Aspetti di metodo della programmazione regionale ecc.*, cit., p. 598.

(24) E. CAPACCIOLI, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, cit., p. 738.

Seppure una tesi di questo genere non trovi valido fondamento nel dettato costituzionale in materia (25) e non possa in conseguenza essere accettata, non va sottovalutato il pericolo che i Comitati regionali, una volta entrati in funzione, possano offrire un buon pretesto per sostenere — in aderenza proprio a siffatto orientamento — la non indispensabilità dell'attuazione dell'ente Regione.

Ma anche volendo prescindere da queste considerazioni di carattere particolare, bisogna convenire che i Comitati regionali per la programmazione economica **determinano di fatto un ulteriore rinvio dell'attuazione dell'ordinamento regionale**, introducendo nell'apparato statale una nuova struttura — per quanto apparentemente provvisoria — in sostituzione di uno degli enti-cardine dell'articolazione pluralistica dello Stato, disegnata dal Costituente.

Si verifica così che, mentre da una parte lo stesso documento programmatico avverte l'esigenza di una « azione riformatrice » per creare « uno Stato decentrato ed efficiente », dimentica dall'altra di sottolineare che la più valida garanzia per questa azione e per una strumentazione democratica del piano nazionale può venire soltanto dall'istituto regionale, quale centro di potere idoneo ad assicurare lo svolgersi di un rapporto di natura dialettica ed articolata tra esigenze centralizzatrici della programmazione ed istanze locali di decentramento.

Ed è il caso di rilevare anche, a questo punto, come l'assenza di un potere regionale elettivamente costituito finisca per offrire il terreno più propizio al crearsi di **situazioni non chiare in tema di programmazione regionale**, pur in presenza dei Comitati istituiti dal Ministero del bilancio.

Si vuole qui far riferimento alla viva **aspirazione delle Camere di commercio a « diventare l'effettivo ed esclusivo centro motore dell'elaborazione dei piani regionali »**, arrivando magari ad una « sostanziale esautorazione dei Comitati [regionali] » (26).

Attraverso una serie di dichiarazioni del Presidente dell'Unione italiana delle Camere di commercio, spesso avallate dallo stesso Ministro dell'industria, il tentativo di attribuire a questi organismi — per il tramite delle loro Unioni regionali — un ruolo predominante in sede di articolazione regionale della programmazione nazionale, è venuto delineandosi sempre più chiaramente.

Così, non si è esitato ad indicare nelle Camere di commercio l'« indispensabile piattaforma » della programmazione regionale e si è ad esse affidato il compito di elaborare monografie sulla situazione economica di ciascuna Regione (27).

(25) V. le osservazioni formulate in materia nel nostro breve saggio: *L'autonomia regionale nell'ordinamento dello Stato italiano*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1965, pp. 214-215, [rubr. 135].

(26) A. TESTI, *Le Camere di commercio e la programmazione regionale*, in *Nord e Sud*, marzo 1965, p. 54.

(27) Cfr. i rilievi critici mossi da A. TESTI, in *Le Camere di com-*

Ma dovrebbe essere evidente come a tali organismi, la cui principale funzione è legata alla difesa di interessi di categoria, non possano « venire attribuiti compiti tanto delicati in materia di pubblico interesse, quale la predisposizione dei programmi di sviluppo regionale » (28).

Soprattutto quando lo stesso decreto istitutivo dei Comitati regionali prevede, per lo svolgimento delle indagini e degli studi necessari, l'utilizzazione di « Istituti regionali di ricerca a carattere pubblicistico » (art. 3), istituti che, in relazione alle esemplificazioni portate al riguardo da una circolare esplicativa del Ministero del bilancio (29 ottobre 1964), sembra debbano essere identificati in quel particolare tipo di organismi sorti in diverse Regioni ad opera degli Enti locali e specializzati in tale settore di studi (29).

Questi istituti di ricerca, che hanno condotto importanti indagini — a livelli territorialmente determinati — sui problemi dei diversi settori economici e sui fenomeni sociali delle rispettive Regioni, non possono che trovare naturale collocazione nell'ente Regione (30); appaiono pertanto — in attesa dell'attuazione dell'istituto regionale — come i più validi strumenti tecnico-scientifici dei Comitati regionali per la programmazione economica.

mercio e la programmazione regionale, cit., pp. 54-55, alle dichiarazioni del Presidente dell'Unione italiana delle Camere di commercio, ing. E. Radice Fossati, al convegno dell'Unione interregionale delle Camere di commercio di Puglia e Lucania (Brindisi, 24 ottobre 1964) e poi all'Assemblea degli amministratori delle Camere di commercio (Roma, 19 dicembre 1964). In quest'ultima occasione era presente l'allora Ministro dell'Industria, sen. Medici, cui si deve la definizione citata fra virgolette nel testo. Più recentemente, nel corso di una riunione dei componenti delle Unioni regionali delle Camere di commercio dell'Alta Italia (Milano, 8 giugno 1965), cui è intervenuto il Ministro dell'Industria, sen. Lami Starnuti, il Presidente Radice Fossati ha affermato, fra l'altro, che « non soltanto per la fase conoscitiva, ma anche per la fase operativa del processo di programmazione, la via che porta ad una programmazione nazionale quale "somma" di programmazioni parziali coordinate fra loro, può passare per le Camere di commercio, che costituiscono il ponte più agevole perché giunga a dare concretezza e realismo maggiori al programma nazionale l'apporto delle imprese » (da *Il Sole*, 9 giugno 1965, p. 1). Sull'argomento qui in esame v. anche: U. MAGNANI, *A proposito dei Comitati Pieraccini*, in *Esperienze Amministrative*, luglio 1965, pp. 70 ss.

(28) A. TESTI, *Le Camere di commercio e la programmazione regionale, cit.*, p. 55.

(29) La circolare del Ministero del bilancio in data 29 ottobre 1964, quando viene a parlare degli « Istituti regionali di ricerca a carattere pubblicistico », ricorda — a titolo esemplificativo — l'esistenza dell'Istituto di ricerche economiche e sociali (IRES) in Piemonte, dell'Istituto lombardo di studi economici e sociali (ILSES), dell'Istituto toscano di ricerche economiche e sociali (ITRES), del Centro regionale umbro. A questi si possono ancora aggiungere: l'Istituto ligure di ricerche economiche e sociali (ILRES); l'Istituto regionale per lo sviluppo economico e sociale del Veneto (IRSESV); l'Istituto emiliano di ricerche economiche e sociali (IERES); l'Istituto laziale di ricerche economiche e sociali; l'Istituto di studi per lo sviluppo economico delle Marche (ISSEM).

(30) G. CORNA PELLEGRINI, *Esperienze di studi e pianificazione regionale in Italia*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico, cit.*, p. 468.

I PROBLEMI DELLA FINANZA LOCALE NEL PROGRAMMA QUINQUENNALE

Si è constatato prima come il programma quinquennale di sviluppo economico non abbia attribuito agli Enti locali territoriali il ruolo di soggetti attivi del processo di programmazione.

Il documento programmatico, però, non ha trascurato di prendere in considerazione i rapporti tra piano nazionale e azione di questi Enti sotto l'aspetto del coordinamento fra politica economica generale e finanza locale.

La situazione finanziaria degli Enti locali è ben nota: i loro bilanci, nella quasi totalità dei casi, continuano a chiudersi con progressivo disavanzo ed essi « ad un secolo dalla formazione dello Stato unitario, [...] non hanno potuto trovare ancora non già un equilibrio stabile ma nemmeno una situazione di minor precarietà » (31).

L'argomento è stato quindi affrontato — sia pure in modo non completamente organico — dal documento programmatico, che ha individuato i **principali problemi della finanza locale**: nel rilevante *deficit* di parte corrente degli Enti locali complessivamente considerati; nell'esigenza di assicurare loro mezzi finanziari adeguati alle spese per investimenti sociali; negli squilibri tra le situazioni della finanza locale delle aree economicamente sviluppate e quelle delle aree sottosviluppate; nella situazione debitoria complessiva, sempre più elevata (sia a causa delle nuove necessità di spesa, sia a causa dei pesanti oneri derivanti dalle gestioni precedenti) (32).

Rinviando ad altro momento una soluzione definitiva di tali problemi, il programma — per quanto concerne la possibilità di **ampliamento delle entrate tributarie** — ha previsto che:

« Nel prossimo quinquennio, in relazione alla generale riforma del nostro sistema tributario, gli Enti locali potranno contare, tra l'altro, sui seguenti tributi: — imposta reale proporzionale sui redditi patrimoniali, da istituire (33); — imposta sui consumi nella fase di dettaglio; — altre imposte minori (imposta di licenza, tassa per la occupazione di spazi ed

(31) F. CATTANEI, A. GAVA, V. LAZZERONI, G. TORRIGIANI, *La Provincia in una moderna struttura economica ed amministrativa dello Stato*, cit., p. 188. Quanto alle cause della precaria situazione finanziaria degli Enti locali, la relazione sottolinea che « la perdurante, anche se forzata assenza e carenza dello Stato in settori fondamentali della vita sociale, l'incremento naturale della popolazione, il fenomeno dell'urbanesimo, la elevazione generale del tenore di vita, insomma l'espansione della domanda di servizi di pubblica utilità, ha costretto Province e Comuni ad intervenire anche al di là delle limitate possibilità finanziarie ».

(32) *Programma di sviluppo economico ecc.*, cit., p. 172.

(33) Il documento programmatico precisa che « i provvedimenti di riforma del sistema statale di imposizione diretta, che saranno adottati nel quinquennio, comporteranno la sostituzione dell'imposta di famiglia, delle imposte cedolari sui redditi e delle connesse sovrimposte ed addizionali con un'unica imposta uniforme sui redditi patrimoniali » (p. 169).

are pubbliche, tassa sulle insegne, tassa per la raccolta di rifiuti urbani, altre).

« Oltre alle entrate tributarie ora ricordate, gli Enti locali potranno poi avvalersi, a determinate condizioni, di contributi statali per le loro esigenze di parte corrente e per le necessità di spese in conto capitale ».

Non sembra che previsioni di questo genere abbiano la possibilità di garantire un assetto di reale autosufficienza finanziaria agli Enti locali, specie in relazione ai nuovi compiti che su di essi graveranno a seguito dell'attuazione della politica di piano.

Il sistema delle integrazioni mediante contributi statali, in particolare, « solleva molte perplessità, dato l'elevato grado di discrezionalità concesso al potere centrale, che rischia di costituire un ulteriore fattore limitante l'autonomia delle amministrazioni locali » (34).

E sarebbe veramente deleterio che la politica di programmazione, in mancanza di una adeguata ristrutturazione istituzionale e finanziaria degli Enti locali territoriali, potesse avviare un nuovo processo di erosione delle autonomie locali, contenendone ed orientandone le decisioni attraverso lo strumento dei contributi integrativi statali.

Una programmazione che, sia pure in nome dell'efficienza e della razionalizzazione, finisse con il mortificare maggiormente le autonomie locali, sarebbe inevitabilmente in contraddizione con le sue stesse finalità di politica di sviluppo della società e quindi della persona e degli aggregati naturali esistenti nell'ambito dell'ordinamento dello Stato.

E creerebbe un ulteriore ostacolo alla realizzazione di quello assetto pluralistico dello Stato che non può non essere fondato su dei poteri locali autenticamente autonomi ed efficienti.

Si dovrebbe, allora, amaramente concludere che anche il programma di sviluppo economico quinquennale risente di quella « debole tradizione culturale » in materia di autonomie locali, « che è alla base di tutte le forze politiche [italiane] » (35) e che ha impedito sinora una decisa azione a favore del rinnovamento delle strutture dello Stato, secondo le linee della Carta costituzionale.

Filippo Scelsi

A tale proposito è stato rilevato come, per questa via, si arrivi ad una « accentuazione della "dipendenza" [...] degli Enti locali dallo Stato » a seguito della « perdita di quel poco o tanto di "autonomia finanziaria" che finora ancora permaneva per l'imposizione di tributi comunali accertati direttamente dai Comuni » (G. CASTAGNO, *Enti locali e programmazione*, in *Il Comune democratico*, luglio-agosto 1965, p. 10).

(34) C. SIMONELLI, *Il piano e gli Enti locali*, cit., p. 739.

(35) *Democrazia e Regioni* (editoriale), in *Il Nuovo Osservatore*, ottobre 1964, p. 781.