
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI****2.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 FEBBRAIO 1988****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA****INDICE**

	PAG.
Comunicazioni del ministro per le aree urbane, Carlo Tognoli, in ordine ai programmi di intervento del Governo nelle suddette aree anche in relazione alle competenze regionali:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 16, 21
Angelini Giordano	11
Bassanini Franco	9
De Carolis Stelio	8
Fontana Alessandro	15
Ricevuto Giovanni	13, 20
Riggio Vito	8
Senesi Giovanna	14
Specchia Giuseppe	8
Tognoli Carlo, <i>Ministro per le aree urbane</i>	3, 17, 20

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Comunicazioni del ministro per le aree urbane, Carlo Tognoli, in ordine ai programmi di intervento del Governo nelle suddette aree anche in relazione alle competenze regionali.

PRESIDENTE. Chiedo scusa per aver dovuto più volte rinviare questa audizione, ma gli impegni connessi all'esame della legge finanziaria hanno causato lo slittamento dei nostri lavori.

Abbiamo ritenuto opportuno incontrare il ministro Tognoli, che ha prontamente accolto il nostro invito, per diversi motivi, che emergono anche dalla relazione, sui quali non mi dilungherò. Riteniamo, innanzitutto, che i problemi urbani siano per molti aspetti di competenza regionale e subregionale, tant'è che molti interventi programmati dal ministro per le aree urbane rientrano in questa specifica competenza. In tale direzione, del resto, si è già mosso il nuovo dicastero promuovendo conferenze che hanno visto coinvolti sia i comuni, sia le regioni.

CARLO TOGNOLI, *Ministro per le aree urbane*. Ringrazio il presidente per l'occasione che mi ha offerto di svolgere questa audizione di fronte alla Commissione per le questioni regionali, e mi scuso se in qualche occasione ho dovuto, a mia volta, chiedere un rinvio in relazione ad altri concomitanti impegni.

Consentitemi una breve introduzione su taluni problemi emersi sin dal mo-

mento dell'istituzione del dipartimento per le aree urbane retto da un ministro senza portafoglio.

La prima questione che si è posta è stata, ovviamente, quella attinente alla definizione delle aree urbane, ai cui problemi – e non a caso – si fa riferimento nella stessa titolazione del Ministero. Anche per questo motivo abbiamo preferito muoverci su un terreno concreto evitando le sabbie mobili delle definizioni formali. Allo stesso modo abbiamo evitato di affrontare le questioni di carattere istituzionale, sia perché di competenza del Ministero dell'interno, sia perché questa materia presuppone un accordo politico preliminare che, allo stato, non sembra profilarsi.

Come si evince dall'impostazione della legge-quadro (della quale esporrò una sintesi) per la predisposizione dei programmi integrati delle infrastrutture nelle aree urbane, la definizione delle medesime viene lasciata ad un'individuazione flessibile basata su criteri demografici, economici e sociali delle aree, intese comunque come insieme di città e di loro circondari.

Per il funzionamento del Ministero, essendo stata scelta la forma del dipartimento, è stato predisposto un decreto istitutivo che allego in copia unitamente alla delega relativa ai poteri formali delegati dal Presidente del Consiglio.

I commenti, il dibattito, le chiamate in causa verificatisi dopo l'istituzione del Ministero hanno teso ad investirlo di problemi importanti, spesso già noti, insistendo prevalentemente sulle situazioni di emergenza, sul degrado delle città, sulle necessarie riqualificazioni e ristrutturazioni, sul recupero.

Tuttavia, gli interventi del Ministero – al di là della necessaria e doverosa considerazione delle situazioni di emergenza (per altro già affrontate da normative speciali, come nei casi di Venezia, Roma, Napoli e Palermo) – non possono tradursi solo nella gestione dei casi di arretratezza o nell'assunzione di gestioni fallimentari. Qualora venisse privilegiato per il Ministero il ruolo di una sorta di GEPI delle aree urbane verrebbe meno la funzione costruttiva e di prospettiva del nuovo dicastero.

Il Ministero deve puntare, nella misura in cui sarà possibile, a consolidare, sotto il profilo infrastrutturale, le nostre città, così da portarle a livelli di funzionalità ed a *standard* europei. Le aree metropolitane del nostro paese sono state privilegiate da un'organizzazione urbana di livello e complessità superiore, grazie alla quale i problemi di congestione non si sono mai posti – se non in questi ultimi anni – con la stessa intensità riscontrata nelle grandi città europee; esse, tuttavia, sono rimaste arretrate nella infrastrutturazione e nella costruzione delle condizioni materiali e strutturali indispensabili al loro buon funzionamento. Tant'è, infatti, che siamo in ritardo (e cito cose ampiamente note) nell'apprestamento dei parcheggi, e registriamo carenze nelle linee metropolitane, nelle ferrovie regionali, nei passanti ferroviari urbani, nell'individuazione e nella costruzione di aree terziarie dotate di accessibilità non congestiva, nonché nella ricostruzione del paesaggio dei centri storici e dei centri di quartiere.

Contrariamente a quanto mediamente si pensa – che io non condivido –, tutto ciò non conduce alla crisi dell'organizzazione urbana e del peculiare modello insediativo italiano. È vero che tutte le città con una popolazione superiore ai 200 mila abitanti registrano un calo del numero dei residenti – ciò in linea con un fenomeno europeo e mondiale delle società industriali avanzate –, ma gli abitanti che lasciano le grandi città anziché emigrare verso imprecisate periferie, vanno ad « ingrossare » i centri minori, consolidando i complessi sistemi insedia-

tivi che caratterizzano le nostre realtà urbane e urbanistiche.

Le città minori non possono dunque considerarsi periferie, poiché che hanno ormai assunto un livello di servizi, di qualificazione civile e culturale e di solidità economica spesso superiore a quello delle città centrali. In questo senso si sta delineando il profilo di un'Italia diversa rispetto a quella che si poteva immaginare agli inizi degli anni sessanta e settanta, ma in linea con l'evoluzione storica degli insediamenti nel nostro paese. Le aree urbane vanno assumendo un aspetto sempre più vasto e complesso, tale da costituire sistemi di città tra loro interrelate.

Nell'attuale periodo storico, in Italia ed in Europa si profila l'opportunità e l'attendibilità della cosiddetta urbanizzazione totale, una definizione che non significa « case dappertutto », ma anzi l'esatto contrario: « condizioni urbane dappertutto ». Non si tratta di una questione secondaria: in termini politici ciò significa garantire al maggior numero di cittadini l'accessibilità più ampia possibile alle funzioni fondamentali: uguaglianza di opportunità localizzative, dignità culturale e posizione uguale nei confronti del mercato del lavoro.

Ho fatto cenno al termine « accessibilità » ritenendolo tra i più opportuni per giungere ad una prima definizione delle aree urbane. Esso è inteso nel senso di facile accesso per tutti, alle funzioni ed ai luoghi significativi della vita civile, anche a coloro che non abitano nel centro dei capoluoghi più importanti del nostro paese.

Nel definire le aree urbane abbiamo preferito far riferimento ai criteri di accessibilità « trasportistica » ed « informazionale ».

Per accessibilità « trasportistica » s'intende la possibilità, per gli abitanti, di procurarsi una gamma di attività rilevanti e disponibili nella medesima area urbana con relazioni « trasportistiche » di tipo urbano e – in modo diverso da città a città – a livello nazionale ed internazionale. Misura, quindi, la facilità – in ter-

mini di distanza-tempo – con la quale una qualunque zona di attività potrà essere raggiunta da una qualsiasi altra zona da tutti gli abitanti di una medesima area urbana, intesi come operatori economici e sociali.

Per accessibilità « informazionale », invece, s'intende la possibilità dei cittadini e dei diversi gruppi sociali di procurarsi una serie d'informazioni rilevanti (generali, di aiuto alle decisioni, scientifiche, di sostegno alle imprese) disponibile nella medesima area urbana e – in modi differenziati – anche in questo caso a livello nazionale ed internazionale.

Tali criteri non sono stati derivati solo da un orientamento culturale di tipo urbanistico-sociologico, poiché hanno già trovato conferma, in parte, dalla legislazione vigente. Mi riferisco, innanzitutto, alla nuova legislazione meridionalistica, al piano generale dei trasporti ed alle scelte deliberate da alcune regioni.

Desidero ricordare che il piano generale dei trasporti, utilizzando – com'è ovvio – il criterio dell'accessibilità « trasportistica », definisce aree urbane quelle costituite dall'espansione di una città con una struttura fortemente radiocentrica. Tali aree possono essere anche considerate a prevalente sviluppo nodo-lineare, costituite da sequenze di città organizzate su direttrici infrastrutturali, o intese come aree diffuse nelle quali non è individuabile né un centro dominante, né una direttrice prevalente, ma piuttosto una struttura morfologica reticolare, come, per esempio, l'Umbria.

Dicevo poc'anzi che vi sono anche alcune scelte delle regioni.

È il caso della regione Lombardia che ha deliberato la città policentrica lombarda ponendola al centro della propria strategia di intervento; è il caso della regione Puglia che ha deliberato, con un proprio piano regionale, di costituirsi in tre aree urbane ed in tre potenziali città policentriche: la jonico-salentina (senza un polo dominante), quella barese (con Bari polo metropolitano dominante) e la daunia (con Foggia polo dominante).

In questo quadro definitorio che si basa – come dicevo – in parte sulla legislazione esistente, in parte sull'evoluzione obiettiva del territorio, gli interventi, se non vogliono essere inutili, non possono essere orientati solo ai fabbisogni arretrati, ma devono guardare anche al futuro, alla costruzione di una situazione avanzata per l'evoluzione della vita sociale e civile delle nostre città.

Consentitemi di fare un esempio a me particolarmente « vicino »: il passante ferroviario di Milano. Si tratta di un importante intervento strategico per la costruzione della città lombarda. Esso è stato progettato e messo in cantiere non solo per rispondere ai bisogni espressi e non soddisfatti, ma anche per la precisa volontà di far assumere all'area urbana milanese e lombarda una configurazione avanzata, capace di prolungare e rinnovare il proprio sviluppo. Queste nuove situazioni impongono una capacità progettuale in materia di struttura ed organizzazione urbana che veda impegnati tutti: enti locali e Stato.

È questo il punto più delicato. I progetti da predisporre sono di livello cosiddetto « macroubanistico » rispetto al quale i comuni e le regioni talora si muovono con difficoltà. D'altra parte essi vedono nell'attività dello Stato un atteggiamento di centralismo assai pericoloso per la propria autonomia.

L'obiettivo, quindi, è quello di elaborare e di promuovere progetti su grande scala senza ledere i diritti di autonomia e di autodeterminazione dei poteri locali. Gli interventi del Ministero devono riguardare opere, infrastrutture e servizi sovracomunali per i quali finora è mancato (o è stato soltanto avviato) il sostegno finanziario a comuni e regioni. Mi riferisco a tutto il territorio nazionale e non solo a quelle zone per le quali l'intervento può essere stato più consistente.

Il Ministero può riesaminare scelte di interesse statale che in precedenza altri ministeri hanno attuato senza valutare sempre tutte le implicazioni da esse provocate sull'evoluzione delle città e delle

regioni. In particolare, gli interventi strutturali del Ministero per le aree urbane dovrebbero riguardare (e in parte già riguardano): l'accessibilità « trasportistica » in relazione ai sistemi urbani; l'accessibilità « informazionale » (il sistema delle comunicazioni); l'interconnessione delle reti di ciascuna area urbana (gli interscambi: stazioni, porti e aeroporti) con le reti nazionali ed internazionali; le procedure di coordinamento tra l'amministrazione centrale, le regioni e i comuni per la partecipazione alla programmazione e all'attuazione degli interventi delle amministrazioni pubbliche degli enti, delle aziende pubbliche e private.

La « bozza » di disegno di legge che stiamo predisponendo per il Consiglio dei ministri, al fine di stabilire le competenze del Ministero, prevede l'elaborazione di progetti integrati infrastrutturali, all'interno dei quali far confluire le opere – cantierabili, finanziate o anche semplicemente programmate – indipendentemente dai livelli amministrativi, e dai centri di spesa di una determinata area urbana.

Il contenuto dei progetti integrati infrastrutturali riguarda il coordinamento attuativo degli interventi su scala urbana e sovracomunale relativi alle infrastrutture dei trasporti urbani ed interurbani, della viabilità, della residenza, della difesa dell'ambiente dall'inquinamento e delle reti di comunicazione ed energetiche.

L'obiettivo di tali progetti non è quello di modificare le competenze centrali, regionali e locali. Al contrario, i poteri e le competenze degli enti locali vengono salvaguardati e, semmai, valorizzati.

In base a quanto previsto dallo schema di legge, inoltre, i progetti integrati potranno essere promossi, oltre che dal Ministero per le aree urbane, da tutti i soggetti locali interessati, vale a dire da regioni, province e comuni.

I progetti integrati infrastrutturali verranno sottoposti ad accordo di programma e godranno sia di procedure speciali sia di appositi finanziamenti; attraverso essi dovrebbe, dunque, essere possi-

bile gestire ed attuare in tempi più brevi rispetto a quelli ordinari, ed in modo organico e coordinato, un insieme di opere che attualmente si realizzano in maniera frammentata e dispersiva. La legge istitutiva prevederà le modalità di formazione degli strumenti attraverso conferenze di programma che vedranno la presenza degli enti locali e di tutte le amministrazioni interessate, e la partecipazione del capitale privato.

In definitiva, il progetto integrato rappresenta uno strumento di potenziamento che, non solo coinvolge i soggetti privati, ma riunisce, in particolare, tutti i soggetti pubblici, indipendentemente dal livello istituzionale, dai poteri e dalle competenze. Non si tratta, in ogni caso, di una mediazione passiva tra soggetti, ma di un processo attivo di riformulazione – secondo logiche più generali – di piani e programmi settoriali.

La gestione degli accordi di programma potrà essere affidata ai sindaci o ai presidenti di regione o di provincia, a secondo dell'ambito territoriale determinato dagli accordi stessi. Negli accordi, inoltre, saranno elencate le opere, gli interventi ed i relativi atti, da compiere o da realizzare prioritariamente; saranno individuati i soggetti pubblici competenti a realizzarli; saranno indicati i termini di attuazione, le fonti di disponibilità e di provvista finanziaria; saranno specificati strumenti, tempi e modalità per la verifica dello stato di attuazione; verranno precisate le misure organizzative di coordinamento specificando, in particolare, le intese, le convenzioni e gli accordi attuativi da concludersi tra i soggetti interessati; saranno, infine, previsti procedimenti di arbitrato rituale.

Nell'ambito degli accordi di programma verrà individuata, altresì, l'autorità che dovrà vigilare sull'attuazione dell'accordo stesso e un'anticipazione di tale ipotesi è già contenuta nel disegno di legge su Roma capitale.

L'approvazione dell'accordo di programma comporta, infine, per i soggetti sottoscrittori, l'obbligo di darvi esecuzione nei tempi e con le modalità stabilite.

Le ipotesi fin qui formulate, pur rispecchiando i contenuti normativi e culturali della legge n. 64, rappresentano, senza dubbio, un considerevole passo avanti rispetto ad essa.

Per consentire una visione generale della questione, si è preferito evitare una defatigante opera di definizione delle aree urbane. Per ciò che concerne lo schema di disegno di legge, troviamo un riferimento demografico, sia pure accompagnato da una serie di valutazioni di carattere economico e sociale che consentono di ampliare o restringere il numero delle aree urbane, quando si parla di città al di sopra di 200 mila abitanti.

Ritengo importante stabilire una metodologia e determinare una priorità di interventi per consentire al Governo e al Parlamento di decidere su quali aree intervenire.

Per quanto riguarda l'attività svolta sino ad ora, il Ministero per le aree urbane ha predisposto un disegno di legge, ora all'esame della I e dell'VIII Commissione del Senato, per il finanziamento con contributi in conto interesse di parcheggi pubblici nelle maggiori città d'Italia - undici, per la precisione - secondo un piano triennale che dovrebbe consentire la realizzazione di 100 mila posti macchina.

Il Consiglio dei ministri ha poi approvato il disegno di legge su Roma capitale che non si discosta molto da quello presentato negli ultimi mesi del 1986 dal Governo Craxi, mentre sono all'ordine del giorno del Governo due provvedimenti che riguardano il finanziamento di piste ciclabili protette nelle città al di sopra di 200 mila abitanti, o sedi universitarie, e il « riuso » delle aree industriali dismesse.

A tale proposito sono stati previsti finanziamenti volti a coprire le spese destinate in una prima fase alla progettazione e quindi all'acquisizione o all'esproprio delle zone destinate a tali utilizzazioni.

Tali aree potranno essere in parte destinate ad attività produttive del terziario avanzato, all'artigianato moderno e ad attività creative ed artistiche e in parte andranno ad incrementare il « patrimonio

verde » delle grandi città. Ciò consentirà non solo il recupero di molte zone industriali ma anche la valorizzazione di zone spesso centrali o semi-centrali.

Non appena sarà concluso l'esame della legge finanziaria, inoltre, è intenzione del Governo utilizzare parte degli stanziamenti previsti dalla tabella C per il triennio 1988-1990 per un finanziamento aggiuntivo per la costruzione di metropolitane. Finanziamenti specifici sono già stati previsti dalla legge finanziaria ed altri ne saranno erogati attraverso la cassa depositi e prestiti, in base a decreti sulla finanza locale. Ritengo pertanto opportuno, per quanto riguarda tale settore, anche se gli stanziamenti sono sempre insufficienti, destinare i finanziamenti residui a questa finalità.

Per quanto attiene, invece, all'elaborazione e allo studio di provvedimenti legislativi, abbiamo avviato un programma di progettazione e di realizzazione sperimentale delle rati cablate con cavi a fibra ottica per le comunicazioni telefoniche, telematiche, informatiche e televisive, ed entro il corrente mese ci incontreremo con i presidenti delle regioni e con i sindaci delle maggiori città d'Italia al fine di esporre una prima bozza di programma.

Abbiamo, altresì, avviato la promozione di progetti per il censimento e la costruzione, nonché studi per il riordino e l'esercizio dei cunicoli urbani, nei quali si diramano cavi e tubazioni dei servizi tecnologici cittadini, con il fine preciso di conoscere meglio il sottosuolo delle nostre città.

Da ultimo, nel dichiararmi a disposizione per ulteriori informazioni, torno a scusarmi per il rinvio di questa audizione, che più volte - come ha ricordato il presidente - si è reso necessario a causa degli impegni connessi con l'approvazione della legge finanziaria e con i compiti che mi derivano quale titolare di un dipartimento ancora in fase di formazione.

PRESIDENTE. A parte il merito della relazione, che spetterà alla Commissione

valutare, è indubbio che dall'esposizione testè svolta, siano emersi problemi di grande interesse, inquadrati nell'ottica complessiva che essi meritano.

Come già premesso in apertura di seduta, riterrei opportuno dare la parola a chi intende intervenire per formulare domande o richieste di chiarimento.

GIUSEPPE SPECCHIA. Per quanto attiene alla costituzione del Ministero, a proposito della quale il ministro Tognoli ha fatto qualche cenno nella sua esposizione, vorrei sapere qual è la situazione attuale, dal momento che, almeno all'inizio, sembra aver dato luogo a qualche difficoltà sotto il profilo del rapporto con le regioni.

STELIO DE CAROLIS. Desidero, innanzitutto, ringraziare il ministro Tognoli per aver svolto una relazione che, a mio avviso, ha fatto giustizia di tante incertezze e perplessità, non soltanto di carattere istituzionale, intorno ad un Ministero di cui, spesso, si parla impropriamente, e che per taluni (autonomisti e regionalisti) riveste una funzione importantissima.

Del resto, la stessa definizione di Ministero per le aree urbane s'inquadra perfettamente in quell'ottica di esigenze e funzionalità che finora sono state disattese.

Nella sua introduzione, il ministro ha fatto un'affermazione che merita un'attenta riflessione: egli ha sostenuto che non può essere privilegiato per il Ministero il solo ruolo di « GEPI delle aree urbane ». È un punto di vista che condivido, ma personalmente ho la sensazione che quell'etichetta rischi di assumerla comunque, se non altro in riferimento alle grandi città. Essa, infatti, appare giustificata da talune iniziative di per sé importantissime e sulle quali conveniamo, ma certo riconducibili ad attività settoriali. Mi riferisco, in particolare, sia al provvedimento, attualmente in discussione presso la Commissione lavori pubblici del Senato, per l'attuazione, in un piano triennale, di parcheggi pubblici nelle prime undici città d'Italia, sia al disegno

di legge su Roma capitale, sia ai due schemi di disegno di legge per le piste ciclabili, sia al « riuso » delle aree industriali dismesse.

Un'altra preoccupazione che desidero esternare al ministro, mi deriva dal fatto che egli, citando la normativa in atto, in attesa della legge-quadro, si sia riferito alla legislazione meridionalistica, all'iniziativa di talune regioni e, soprattutto, al piano generale dei trasporti, che prevede tutta una serie di progetti integrati e che meglio di qualsiasi altro piano definisce il concetto di area urbana.

Ebbene, non vorrei, signor ministro, che proprio il riferimento al piano generale dei trasporti possa far sì che il sistema delle grandi comunicazioni nel nostro paese abbia a subire modifiche sostanziali, le quali, a volte, possono anche non rappresentare un progresso. L'istituzione del treno MIRO, per esempio, è stata senz'altro positiva — ed auspico, anzi, che se ne prevedano altre —, ma chi, come me, vive a Bologna, da una cert'ora in poi non ha più treni da prendere per raggiungere Roma: dalle 10 alle 14,30 vi è un solo espresso, che parte a mezzogiorno e che, se tutto va bene, arriva a Roma alle 17. Sì, dunque, alle novità, purché si riconsiderino alcune scelte fondamentali del piano dei trasporti. Non vorrei aver banalizzato un problema ...

PRESIDENTE. È un problema sentito anche da altri colleghi di questa Commissione, tant'è che l'onorevole Angelini ha presentato una specifica interrogazione...

STELIO DE CAROLIS. Ne sono lieto, anche perché il collega Libertini, membro della Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato, ha avuto modo di dirmi che mai come adesso si sono visti tanti mezzi di trasporto « pirata » effettuare il percorso Bologna-Roma.

VITO RIGGIO. Nel ringraziare il ministro Tognoli per la sua esposizione, che ci ha fornito un quadro molto esauriente dei problemi relativi alle aree urbane, desi-

dero rivolgergli alcune domande che possono contribuire ad arricchire il dibattito in corso e fornire ulteriori spunti per l'elaborazione di disegni di legge sulla materia al nostro esame. In primo luogo, vorrei che fossero precisate meglio la natura e le modalità delle forme di coordinamento, integrazione e collaborazione cui si è fatto riferimento. Si tratta, infatti, di un tema, presente in molti settori dell'ordinamento, su cui si registra una grande disparità di opinioni e che è stato affrontato anche in relazione alla situazione di alcune regioni a statuto speciale. In tale contesto, si avverte sempre di più l'esigenza di dar vita a forme di coordinamento, soprattutto nelle regioni meridionali, in cui più acute sono le difficoltà di carattere organizzativo e strutturale che determinano ritardi sempre maggiori negli interventi sul territorio. In proposito, mi domando come sia pensabile adottare procedure straordinarie limitate nel tempo e tali da rispettare le autonomie locali, verso cui la nostra Commissione mostra una particolare sensibilità.

I problemi fin qui evidenziati si pongono con particolare urgenza in riferimento alle regioni a statuto speciale, in cui è estremamente difficile attuare forme di coordinamento che consentano di accelerare la realizzazione di opere a carattere sovracomunale, di coordinare l'attività dei diversi Ministeri, che spesso non valutano fino in fondo le conseguenze dei loro interventi e, nello stesso tempo, di non svuotare di significato l'azione di alcune istituzioni come, ad esempio, la regione siciliana, che ha una competenza esclusiva in materia di territorio e di enti locali. Mi riferisco, in particolare, al decreto-legge su Palermo e Catania, cui il ministro non ha fatto riferimento perché, probabilmente, non lo considera strettamente attinente alla materia di cui ci stiamo occupando. Tale decreto-legge presenta, dal punto di vista delle procedure, elementi molto significativi, come l'avocazione di fatto al Presidente del Consiglio della competenza per tutta una serie di interventi.

Vorrei ora soffermarmi su un altro tema che, a mio avviso, non è stato sufficientemente approfondito. Se, infatti, è importante razionalizzare lo sviluppo dei sistemi urbani dal punto di vista dei trasporti, non si deve, tuttavia, dimenticare il problema del risanamento dei centri storici delle grandi città che, soprattutto nel Mezzogiorno, pone la necessità di effettuare immediati interventi di natura urbanistica e finanziaria, tali da investire anche la competenza del Ministero per le aree urbane. Ritengo, infatti, che sarebbe un grave errore affrontare i problemi delle aree metropolitane soltanto in relazione alla situazione dei trasporti, che pure ha un'importanza fondamentale, trascurando nel contempo il risanamento dei centri storici.

Per quanto concerne, infine, la soglia dei 200 mila abitanti, indicata dal ministro, ritengo che essa sia troppo bassa, dal momento che vi rientrano un gran numero di sistemi urbani; sarebbe probabilmente opportuno innalzare tale soglia, soprattutto in considerazione del continuo aggravarsi della situazione delle maggiori aree metropolitane.

Vorrei, infine, sapere in che modo si intenda coordinare gli interventi del Ministero per i problemi delle aree urbane con gli aspetti istituzionali connessi alla competenza di altri Ministeri; non è, infatti, immaginabile intervenire sul merito dei problemi senza una preventiva definizione dei profili di carattere istituzionale.

FRANCO BASSANINI. Vorrei iniziare il mio intervento con una premessa relativa all'ordine dei nostri lavori: ritengo, infatti, che sarebbe estremamente utile dare attuazione all'indicazione inizialmente formulata dal presidente, purché il ministro sia disposto a garantire la sua presenza anche in una successiva riunione. Questo perché le questioni al nostro esame meriterebbero di essere ulteriormente approfondite; oggi, pertanto, potremmo limitarci ad acquisire la relazione del ministro e, attraverso una serie di quesiti, arricchire le nostre conoscenze sulla materia in esame mentre, in una

successiva seduta, potremmo approfondire una serie di problemi, soprattutto di carattere istituzionale. Si tratta, infatti, di questioni assai rilevanti che devono essere affrontate dalla nostra Commissione, la quale meno di ogni altra può essere sospettata di assumere un atteggiamento centralistico ed è, quindi, in grado di ricercare soluzioni compatibili con il nostro assetto istituzionale ed accettabili per il sistema delle autonomie locali. Ritengo, pertanto, che sarebbe utile prevedere un successivo momento di approfondimento, rinviando a quella sede gli interventi che entrino più specificamente nel merito delle questioni al nostro esame.

Ho voluto precisare tutto ciò perché sono dell'opinione che i problemi istituzionali siano estremamente rilevanti e si pongano a vari livelli, anche se, probabilmente, all'indomani della creazione del Ministero per le aree urbane non potevano non essere accantonati.

Sulla base di queste premesse, vorrei formulare una domanda, che si ricollega strettamente a quella già posta da un altro collega, relativamente agli eventuali conflitti che si sono creati tra Ministero e amministrazioni regionali. Ritengo, infatti, che una domanda analoga andrebbe formulata in relazione ai conflitti tra il nuovo Ministero e quelli preesistenti, anche perché non vi è alcun dubbio che i problemi istituzionali, momentaneamente accantonati, siano di natura molto varia. In primo luogo, vi è la questione delle aree urbane, che si presenta estremamente complessa. Sotto questo profilo, il fatto stesso di aver incaricato un ministro di approfondirla costituisce un elemento di grande importanza. Si tratta di un'esperienza che è già stata seguita da altri paesi, soprattutto perché la grande complessità dei problemi relativi alle aree urbane e l'inevitabile frammentazione delle competenze in materia, richiedono la creazione di un centro decisionale nel quale i suddetti problemi vengano analizzati, indicandone le possibili soluzioni. Di fronte alla complessità di tali questioni, si avverte un'esigenza di coordinamento e di programmazione degli interventi, pur

nel rispetto dell'autonomia dei diversi centri di imputazione delle decisioni.

La questione si pone in termini parzialmente diversi quando il coordinamento e la programmazione si svolgono all'interno dell'amministrazione centrale, risolvendosi, quindi, in un problema di definizione delle competenze dei singoli ministeri. Non si tratta, quindi, di rispettare l'autonomia democratica e il diritto all'autogoverno delle collettività locali, che hanno il diritto costituzionale di decidere, in una certa misura, sulla gestione del proprio territorio e sui relativi interventi.

La questione del rapporto tra il nuovo ministero e quelli preesistenti pone, invece, problemi di carattere istituzionale meno complessi ma che, tuttavia, hanno un certo rilievo, sia perché le competenze dei ministeri preesistenti sono ormai consolidate, sia perché esse riflettono non soltanto una mera divisione di funzioni (che potrebbe essere modificata in qualunque momento), ma anche la necessità di imputare specifici interessi pubblici a determinati soggetti amministrativi che siano in grado di tutelarli. L'esempio più facile potrebbe essere rappresentato dal Ministero dell'ambiente o dal dicastero per i beni culturali ed ambientali, che spesso devono tutelare interessi pubblici in contrapposizione a quelli, per esempio, del Ministero dei lavori pubblici o del Ministero dei trasporti. Anche in questo caso, a mio avviso, esiste un problema istituzionale parallelo, ovviamente diverso da quello che viene a porsi nei rapporti tra organi centrali ed autonomie locali.

Desidererei conoscere dal ministro Tognoli lo stato dei rapporti del dicastero da lui presieduto rispetto agli altri ministeri, e quali siano le iniziative che consentano di conferire al nuovo dipartimento poteri di coordinamento e di programmazione per gli interventi previsti.

Il secondo quesito concerne l'accenno del ministro in merito agli accordi di programma; desidero un chiarimento, con riferimento anche al dibattito che si è svolto sulle due differenti versioni che la legge finanziaria ha finora fornito

di tale questione. Tra l'articolo 37 del testo approvato dal Senato e l'articolo 28 di quello licenziato dalla Camera vi è una differenza abbastanza rilevante, nel senso che nel secondo si afferma in modo netto che gli accordi di programma devono essere incentivati e che deve essere semplificata la procedura per potervi pervenire (per esempio con le conferenze dei servizi e delle amministrazioni degli enti interessati: nessuna amministrazione, però, può essere costretta all'accordo di programma, in quanto vi deve essere la libera adesione degli enti che hanno poteri al riguardo).

Laddove, poi, l'accordo di programma stipulato e gli impegni presi in tempi stabiliti non vengano rispettati intervengono poteri commissariali. Si tratta, a mio avviso, di una formulazione molto rispettosa del sistema delle autonomie, anche se, ovviamente, è meno garantista circa il raggiungimento di determinati risultati. Vorrei sapere in quale direzione il ministro intenda orientarsi rispetto a quello che a me sembra essere il nucleo essenziale e che, come tale, credo sia interesse di tutti approfondire quale elemento di conoscenza per discussioni successive.

L'ultima domanda è, anch'essa, diretta ad ottenere un'integrazione delle informazioni. Il ministro ha accennato alla questione del cablaggio nelle grandi città: ritengo che essa rappresenti un problema determinante per il futuro del paese, sia in campo economico, sia nel settore sociale, per quanto riguarda, cioè, il rispetto dei diritti dei cittadini. Onorevole ministro, ritengo che su questa materia il nostro paese rischi un forte ritardo rispetto agli altri Stati. Certamente, a questo proposito, la sperimentazione potrà risultare utile - l'accenno era in questo senso -, ma occorre, altresì, chiedere interventi e programmi più impegnativi, anche se di competenza di altri ministeri (mi pare, comunque, che il compito di questo dipartimento sia essenzialmente di stimolare, promuovere, e perciò chiedere conto delle intenzioni delle altre amministrazioni).

GIORDANO ANGELINI. Desidero anch'io rivolgere alcune domande al ministro Tognoli, riservandomi - se egli avrà la cortesia di concedercele - di approfondire questa discussione estremamente interessante. Il mio intervento sarà incentrato sulla tematica del vivere urbano e sull'esigenza di una grande opera di modernizzazione, tenendo conto che in questi anni, nei grandi centri urbani, sono avvenuti rilevanti cambiamenti e che gli enti locali hanno, conseguentemente, dovuto misurarsi nella ricerca di un nuovo ruolo - tema tutt'ora aperto - con una limitatezza di fondi che, in molti casi, non ha consentito loro di affrontare i problemi, anche in presenza di una legislazione arretrata che richiede radicali innovazioni.

In sostanza, a me pare che le grosse tematiche, quali quella ambientale in funzione dello sviluppo economico, richiedano certamente progetti di vaste proporzioni e la creazione di un circuito di relazioni che consentano di procedere senza ledere il ruolo delle autonomie locali. È questo un tema molto importante, che va ad intrecciarsi con il problema delle riforme istituzionali, tutt'ora aperto. A questo proposito, giudico importante, oltre al dibattito odierno, il lavoro che il Ministero sta svolgendo per rendere adeguata l'« armatura » istituzionale alle esigenze del paese, pervenendo, in particolare, ad una nuova definizione dell'autonomia comunale, nell'ambito di un'operazione di rilancio del ruolo delle regioni. Su questa tematica è in corso un grande lavoro, come ha ricordato poc'anzi il presidente richiamando uno dei settori di maggiore impegno per questa Commissione.

Desidero rilevare, anche alla luce dei progetti che ho avuto occasione di esaminare, che esistono talune contraddizioni: penso, per esempio, al progetto per i parcheggi. Continuiamo a seguire una strada che è nettamente in contrasto con uno dei maggiori punti di riferimento della legislazione in questo campo, vale a dire il piano generale dei trasporti. Vi sono state la legge n. 151, quella sui trasporti, i tredici progetti integrati compresi nella

legge finanziaria di qualche anno fa, il provvedimento sulle piste ciclabili e quello sulle supermulte, fino ad arrivare addirittura al recente dibattito sulla chiusura per legge dei centri storici.

Desidero aprire il primo capitolo della questione, partendo dal termine « sostitutivo » ed arrivando poi al problema dell'accordo di programma, a proposito del quale condivido pienamente gli interrogativi posti dal collega Bassanini.

Esiste un terreno pericoloso nei rapporti fra i vari livelli dello Stato: per esempio, le grandi città non hanno ancora un adeguato sistema di depurazione delle acque, e conseguentemente inquinano altri centri urbani o il mare. In questo caso non esistono poteri sostitutivi; viceversa, i problemi inerenti al settore dei trasporti possono essere affrontati sostituendo una giunta o un'amministrazione comunale. Le grandi città del nord si sono mosse faticosamente verso l'obiettivo della depurazione delle acque, perché in quelle zone è venuta meno la pressione dei cittadini, la quale, invece, si è manifestata nelle regioni adriatiche, e provenendo da queste regioni posso testimoniare per esperienza personale.

Desidero, inoltre, far rilevare che, secondo me si sta andando verso processi di legislazione settoriale, mentre il ragionamento, soprattutto per quanto concerne le riforme istituzionali, dovrebbe svolgersi su un altro terreno. Nel settore del trasporto delle merci, che è un problema particolarmente importante per le aree urbane, vi è la necessità di arrivare a progetti integrati della mobilità. Comprendo l'urgenza e l'emergenza, ma sono convinto che se non vi è un progetto integrato della mobilità, legato all'organizzazione della vita, in particolare nelle metropoli, i rischi possono essere notevoli. So bene, altresì, che vi è un secondo aspetto relativo alla modificazione delle norme urbanistiche, in un quadro legislativo settoriale, che presenta problemi drammatici, aperti per tutte le città.

Avviandomi rapidamente alla conclusione, desidero affrontare un tema di grande rilevanza. Mi chiedo se la vera

questione da far emergere non sia quella di un aggiornamento della legislazione nella direzione di una normativa-quadro che consenta alle città di « ragionare » in termini complessivi, in un contesto nel quale la metropolitana, le automobili, le piste ciclabili, il sistema delle merci si integrino in un progetto.

Condivido, a proposito degli accordi di programma, l'osservazione svolta dal collega Bassanini. Non ho sentito cenni, da parte del ministro, sulla questione delle ferrovie dello Stato e dell'ANAS. Si tratta di argomenti assai delicati in ogni realtà e rispetto ad essi le città trovano difficoltà ad assumere le opportune iniziative.

Vorrei fare un'ultima osservazione riguardante la soglia dei 200 mila abitanti, che ritengo costituisca un argomento molto importante. Nel corso di questi anni, nelle zone emergenti del paese, sono intervenuti progetti di settore, ferma restando una discutibile legislazione – sulla quale non intendo pronunciarmi – in merito alle autonomie e ai mezzi finanziari, ma l'emergenza delle metropoli rischia di far dimenticare i problemi delle piccole e medie città. Potrei citare l'esempio di Ravenna (città nella quale sono stato amministratore fino a sei mesi fa) che, pur contando 132 mila abitanti e rappresentando il terzo porto del paese, registra l'assalto della motorizzazione privata ed è ancora priva di un collegamento ferroviario al porto.

So che lei, signor ministro, ha seguito da vicino la Conferenza di Stresa, e vorrei pertanto ricordarle un altro grave problema: la maggior parte dei decessi in questo paese avviene sulle strade delle periferie urbane, non ammodernate, non adeguate nonostante che il numero delle automobili circolanti risulti ormai raddoppiato.

I problemi delle piccole e medie città vanno affrontati anche con la collaborazione delle province, poiché, diversamente, rischiamo di creare un paese che marcia a due velocità.

Il tema dell'Italia locale è una questione essenziale per lo sviluppo economico di una nazione che intende assu-

mere il territorio come dato unificante e di equilibrio, e vorrei pertanto ricordare i problemi con i quali si scontrano le realtà locali. Le città si sono fatte « dis-sanguare » acquistando le tecnologie informatiche più costose ed inutili; lo stesso è avvenuto nel campo della depurazione, in assenza di centri d'informazione del personale e di ricerca. Nella mia città (le sollevo questo caso perché penso che i comuni debbano avere nel Ministero per le aree urbane un preciso riferimento) l'autobus a metano non riesce a trovare una piena utilizzazione per la probabile opposizione della FIAT.

Certamente, nelle grandi città sono necessarie le reti metropolitane, ma anche le medie città necessitano di sistemi di mobilità e di trasporto non inquinanti. Ritengo che questa opportunità sia condivisa dal ministro proprio perché, prima di ricoprire un incarico di responsabilità a livello nazionale, è stato sindaco di una grande città.

Indubbiamente, il protocollo di intesa fra il Ministero per le aree urbane, il comune e la provincia di Bologna e la regione Emilia-Romagna costituisce un primo positivo passo verso una rinnovata attenzione ai problemi dell'Italia locale, i quali non devono essere trascurati se si vuole evitare il rischio di un'Italia a due velocità che emargini i sistemi di valori delle medie e piccole città.

GIOVANNI RICEVUTO. In verità non avrei voluto intervenire, perché aderisco in pieno a quanto contenuto nella relazione del ministro sullo schema di disegno di legge per gli interventi nelle aree urbane. Il mio consenso va innanzitutto alla definizione delle aree urbane medesime, la quale, discende, oltre che da precise determinazioni in tal senso delle regioni interessate, anche da un criterio importante quale quello, contenuto nel piano generale dei trasporti, di « accessibilità trasportistica ». Certamente, bisogna anche far riferimento ad altri elementi di valutazione come, ad esempio, la popolazione insistente sull'area urbana. Su questo punto vi sono valutazioni di-

verse, c'è chi ritiene esiguo il numero di 200 mila abitanti e chi, al contrario, lo ritiene eccessivo. Credo che sotto questo profilo sia necessaria una linea di demarcazione. Se abbiamo presente il quadro degli abitanti delle città italiane, constatiamo, infatti, che dopo i 200 mila abitanti vi è un preciso *gap*, e poiché questo è il Ministero per i problemi delle aree urbane e non per i problemi di tutte le città d'Italia, credo che la sua competenza debba interessare aree urbane qualificate in un certo modo.

Desidererei chiarire alcune perplessità avanzate da parte di chi aveva manifestato la preoccupazione che si potessero ledere i poteri e le competenze degli enti locali. Credo che a proposito degli accordi di programma il ministro sia stato, nell'enunciazione dello schema del disegno di legge, abbastanza convincente ed esauriente, nel senso che egli ha sempre sostenuto che, sia nel tipo d'intervento, sia nella fase degli accordi di programma, debbano tenersi presenti i principi di autodeterminazione dei poteri locali.

D'altro canto, il principio dell'accordo di programma, in questo senso e con questa sua precisa connotazione (se non ho interpretato male), non viene meno neppure nel disegno di legge recante misure urgenti per le opere pubbliche e l'occupazione in Sicilia. In quel disegno di legge, quel principio viene forse meno – anche se per considerazioni di altra natura – soltanto all'articolo 2, laddove, per una serie d'interventi nelle città di Palermo e di Catania, vengono esautorati i poteri degli enti locali. Ma questi poteri non sono espropriati dallo Stato, dal momento che, all'articolo 1 del disegno di legge, si enuncia la possibilità di procedere attraverso accordi di programma per la realizzazione degli interventi in tutte le città di Sicilia, derogando ai principi previsti dalla legge n. 64¹.

Mi trovo perfettamente d'accordo con quanto sostenuto dal ministro Tognoli. Vi è, indubbiamente, la necessità di chiarire il ruolo del Ministero in relazione alle competenze degli altri dicasteri. Emerge,

comunque, con tutta evidenza il fatto che finalmente il Ministero procede verso il coordinamento e la programmazione degli interventi fino a questo momento condotti senza che « la mano destra sapesse cosa faceva la sinistra ».

In conclusione, mi dichiaro veramente soddisfatto. Vorrei soltanto un chiarimento.

Per quanto riguarda il contributo in conto interessi per i parcheggi, previsto dall'articolo 2 del disegno di legge n. 656, soltanto per undici città, riterrei opportuno rivedere il criterio mediante il quale si definiscono le aree urbane: esso, infatti, risulta essere contraddittorio rispetto a quello adottato per tale definizione in altre parti del disegno di legge.

GIOVANNA SENESI. Non desidero aggiungere nulla a quanto ha già detto l'onorevole Bassanini in materia istituzionale, ma ritengo opportuno porre l'attenzione della Commissione sulla legge-quadro in materia di progetti integrati. In essa dovrebbero essere esplicitati meglio i concetti di area urbana e di area metropolitana. Si tratta di un problema che, dal punto di vista istituzionale, è oggetto di ampia discussione, ancora non giunta a conclusione.

Dal dibattito di questa mattina è emerso il problema della congruità del limite dei 200 mila abitanti quale parametro numerico per la definizione delle aree urbane. Ritengo, comunque, che un parametro debba essere adottato per ogni tipo di programmazione. Sottolineo l'esigenza che da questo tipo d'intenzione illustrata dal ministro venga esplicitato il concetto di città-sistema sia urbana, sia metropolitana. Si tratta di un punto sul quale il Parlamento deve esprimersi per rispondere alle esigenze che giungono da più parti. Il coordinamento delle infrastrutture, della mobilità e della comunicazione, signor ministro, è un punto ancora non disciplinato (mi riferisco all'intero sistema di cablaggio); esso investirà sia aspetti istituzionali, sia aspetti personali del cittadino.

Per quale motivo sollevo questo problema? Perché le eccezioni espresse dai

colleghi non sono legate solo ad esigenze campanilistiche, ma ritengo siano motivate dalla necessità di andare incontro alle richieste provenienti dal territorio urbano e metropolitano. In questo senso i livelli istituzionali in grado di stimolare e consentire l'accesso alla programmazione dei progetti integrati possono essere indifferentemente adottati da comuni, province e regioni, a seconda delle realtà esistenti.

Una seconda questione riguarda l'iniziativa privata.

Signor ministro, nel campo della comunicazione esistono iniziative private, sulle quali la Commissione dovrebbe porre particolare attenzione in quanto esse si muovono anche nell'interesse nazionale. A suo avviso: com'è possibile raccordare questo tipo di iniziative al programma generale?

Sempre in questo campo, vi sono iniziative di enti autonomi nazionali. Con il decreto istitutivo, il Ministero per le aree urbane ha assunto anche competenze di coordinamento; ma se ricerchiamo il consenso - si tratta di un passaggio molto delicato - l'autonomia degli enti statali molto spesso può ledere quella d'intervento degli enti locali. Poiché ho vissuto il dramma del « quadruplicamento » di Milano-Treviglio, in seguito al quale vi è stato addirittura un decreto del Presidente della Repubblica impugnato presso il TAR, credo che il suo Ministero potrebbe dare un utile contributo per risolvere un simile conflitto di interessi.

Ritengo importante sollecitare l'individuazione di una formula che consenta di far coincidere gli interessi nazionali con quelli locali. So bene che si tratta di una questione « enorme », ma è necessario trovare il modo per accelerare i meccanismi di spesa. Non si tratta di estendere il potere sostitutivo del singolo ministro o, addirittura, del Presidente del Consiglio dei ministri (com'è avvenuto per la Sicilia, dove vi sono questioni locali molto precise), ma sul programma nazionale è necessario ottenere il consenso dei cittadini. Siamo arrivati, infatti, all'assurdo che i cittadini si oppongono anche

ai depuratori, laddove, invece, vi è l'esigenza di una loro urgente installazione.

A questo fine ritengo importante individuare un progetto che venga proclamato d'interesse nazionale, così come avviene in altri paesi. Gli amministratori, i cittadini, il Parlamento e il Governo devono trovare una sorta di sintesi « oggettiva ».

Per quanto riguarda i suoi studi, signor ministro, devo dire che essi sono molto interessanti. In questo senso vorrei sollecitare, se è possibile, un'analisi ed una verifica dello stato della programmazione delle aree ritenute metropolitane dal piano generale dei trasporti. Sarebbe interessantissimo conoscere questi dati. Ritengo, infatti, che il Parlamento non conosca lo stato della programmazione delle infrastrutture previste nelle tredici aree individuate dal piano generale dei trasporti. Non chiedo di conoscere la situazione di tutto il territorio nazionale, ma sarebbe assai interessante avere una fotografia di questo embrione di programmazione; essa ci consentirebbe anche di valutare con maggiore cognizione di causa l'insieme dei progetti annunciati dal ministro. In questo senso mi sembra che sia intenzione del Ministero presentare al Parlamento un quadro dei bisogni delle città, al quale dovrà seguire il coordinamento mediante accordi di programma o convenzioni con i vari enti.

ALESSANDRO FONTANA. Desidero, innanzitutto, complimentarmi con il ministro Tognoli per la completezza della relazione, fornendoci un'elencazione esauriente di tutte le iniziative che il Ministero per le aree urbane ha, con senso pragmatico, messo in cantiere.

Ritengo che tra le iniziative più innovative nell'ambito dell'amministrazione statale, in questi ultimi tempi, vada indubbiamente collocata l'istituzione di tale Ministero, e ritengo che la sua presenza proponga una serie di nodi di fronte ai quali, nonostante gli interventi settoriali finora attuati, le possibilità d'intervento del legislatore risultano ancora assai ampie. Ciò consente, di fronte ad una mate-

ria per certi aspetti intricata, di ricorrere alle soluzioni studiate sia nell'ambito del Ministero sia in altre sedi.

È opportuno sottolineare, a questo punto, che non tutte le aree urbane italiane hanno la stessa dimensione e la stessa storia. È necessario, infatti, ricorrere a precise distinzioni tra l'urbanesimo del Sud e l'urbanesimo del Nord, premesso che non in tutte le zone settentrionali lo sviluppo urbanistico ha coinciso con la crescita industriale; così come diverso appare il fenomeno se riferito a zone del perimetro cittadino o a territori più vasti, sia pure gravitanti attorno alle attività industriali di una città.

In questo momento, oltre tutto, il paese si trova in una fase di transizione; per decenni abbiamo assistito quasi impotenti all'esodo verso le città industriali ed oggi ci troviamo di fronte al deflusso da queste verso aree che, come ha osservato il ministro, hanno la caratteristica di avere una dimensione urbana dal punto di vista dei servizi, senza però avere gli svantaggi della concentrazione edilizia ed industriale delle città.

Ciò coincide anche con una tendenza al decentramento produttivo, con la nascita di nuove attività industriali e con un modo di essere caratteristico di una diversa era dello sviluppo della produttività.

A questo proposito, prima delle elezioni amministrative del 1990, occorrerà varare la legge sulla nuova organizzazione comunale e provinciale, che comporterà cambiamenti di grande portata; la nascita del comune o della provincia metropolitana e delle municipalità urbane porrà in discussione quasi ogni aspetto della legge comunale e provinciale che viene applicata dal 1934.

Nel momento in cui s'interviene in uno dei settori elencati dal ministro Tognoli, si mette mano al « sistema nervoso » dell'organizzazione centralistica ed analitica dello Stato italiano; il momento della sintesi, dunque, è reso difficile dal fatto che ogni Ministero è abituato, fin dalla sua esistenza, ad agire per proprio conto, senza alcun coordinamento tra le varie amministrazioni.

Affrontando tali problemi, non vanno sottovalutate né le aziende statali, come l'ANAS o le Ferrovie dello Stato, né le partecipazioni statali, che si sostituiscono alle autonomie locali appaltando, ad esempio, la costruzione di tutti gli edifici postali italiani.

Dinanzi alla complessità di tale situazione, non intendo porre domande e desidero solo sottolineare l'importanza di un osservatorio di tale natura.

Vorrei, inoltre, invitare il ministro a fornirci, nei prossimi incontri, un quadro complessivo dei problemi di carattere organizzativo che abbiano attinenza a tale materia e che, riguardando i rapporti con gli enti locali, con le varie amministrazioni dello Stato e con le province, ci consenta di attuare gli interventi necessari.

Desidero, infine, signor presidente, sapere qual è la funzione della nostra Commissione in un momento così delicato, di fronte ad una mole di problemi di tale natura. Basandomi sulla Costituzione, ho sempre ritenuto che la Commissione per le questioni regionali rappresentasse un momento di sintesi dei problemi delle regioni e delle autonomie, sia perché bicamerale, sia perché riferita al fatto nuovo della nascita (circa venti anni fa) delle regioni; le sue competenze sono state invece progressivamente limitate ad opera delle altre Commissioni di settore.

Il rapporto con le regioni assume una notevole importanza nell'ambito del problema delle aree urbane. L'esperienza dimostra che non è possibile risolvere le questioni riguardanti le grandi metropoli senza tener conto del loro entroterra. Sappiamo, ad esempio, che qualche giorno di pioggia in Valtellina può causare il cedimento della rete fognaria di Milano. In un'area vasta e industrializzata, tutto ciò che riguarda l'entroterra delle aree urbane finisce, presto o tardi, con il ripercuotersi sulle medesime.

Nel prendere in esame certi temi ed i conflitti che potrebbero ingenerare occorre, senza dubbio, valorizzare e coinvolgere il capitale privato, le regioni e i comuni, anche se taluni problemi di sin-

tesi vanno posti e risolti ad un diverso e più alto livello di responsabilità. Riterrei positivo, ad esempio, un rapporto diretto del Ministero per le aree urbane con le regioni e con i comuni, ma non con le partecipazioni statali, in quanto venendo meno quel momento di sintesi rappresentato sia dalla regione sia dal comune metropolitano potrebbe configurarsi una visione parziale, nonché il rischio di un esproprio di poteri. Sarà pertanto opportuno, in sede di esame della legge-quadro suggerire, in ordine ai progetti integrati, le soluzioni più appropriate. Al momento, comunque, voglio limitarmi a sottolineare l'importanza delle iniziative assunte dal ministro e l'estrema rilevanza di questo osservatorio costituito dal Ministero non solo per la soluzione del problema specifico ma per tutto l'ordinamento complessivo dello Stato.

Concludo formulando i migliori auguri di buon lavoro al ministro Tognoli chiamato ad operare in un settore così delicato, in una situazione di transizione che, in quanto tale, può essere particolarmente interessante ma anche particolarmente ricca di problemi da risolvere.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Fontana per aver posto un problema di cui ci occuperemo senz'altro in sede di ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Esistono, in effetti, aspetti relativi all'identità della Commissione - per altro già presenti nelle passate legislature - ma ritengo che l'audizione del ministro Tognoli sia stata di grande utilità non solo per meglio individuare un possibile terreno di lavoro della Commissione, ma per configurare, altresì, un suo ruolo specifico quale organo con il quale avviare il confronto politico.

Nella sua relazione, il ministro ha posto in evidenza problemi reali, di cui tutti abbiamo sottolineato l'importanza, caratterizzati da un'intersettorialità che rende necessaria l'individuazione di momenti di corrispondenza e di confronto realizzabili soltanto in una sede come la nostra, non solo perché la Commissione

ha composizione bicamerale, ma anche perché può operare riferendosi a questioni, quali quelle sollevate, attinenti a competenze di più Commissioni, e quindi di più ministeri. A proposito di questi ultimi, mi consenta, signor ministro, di esprimere un'opinione personale: i problemi di settorialismo e di moltiplicazione a carattere orizzontale interessano un pò tutti i ministeri, ma in modo particolare il Ministero per gli affari regionali e, soprattutto, il Ministero del bilancio e della programmazione economica; probabilmente, volendo fare una considerazione di ingegneria costituzionale, dovremmo concludere che sarebbe opportuno unificare le competenze attinenti alla programmazione, dal momento che questa, contrariamente a quanto si riteneva negli anni sessanta e settanta, non può attuarsi per cerchi concentrici, ma con progetti di carattere intersettoriale.

CARLO TOGNOLI, *Ministro per le aree urbane*. Soffermandomi brevemente sui temi delle autonomie e del governo delle aree metropolitane, desidero subito precisare che la questione istituzionale, anche se fondamentale, per il momento deve restare sullo sfondo.

Con minore autorevolezza scientifica, ma con uguale passione politica dell'onorevole Bassanini, sono stato anch'io sostenitore della necessità d'individuare un livello di governo per le aree metropolitane, ma anche un ente intermedio che assommasse funzioni più forti di quelle assegnate alla provincia. Tuttavia, al fine di non ingenerare equivoci, riterrei più rilevante affrontare i problemi con una certa metodologia, in modo tale che essi possano venire « aggrediti » nel merito, anziché prendere subito in esame la questione istituzionale. È vero, infatti, che i problemi devono essere affrontati per quello che sono, sia in aree urbane piccole, sia in aree metropolitane grandi, ma è anche vero – e qualche cenno negli interventi di oggi me lo ha confermato – che può sempre ingenerarsi un equivoco, e cioè che si voglia dare priorità alle aree metropolitane rispetto alle altre. Ebbene,

desidero precisare che questo non era né il mio comportamento, né quello del Governo. È questa la ragione per la quale il problema istituzionale ed il problema della riforma delle autonomie e del livello del governo metropolitano sono stati per il momento accantonati; ovviamente, ciò non vuol dire che rinuncerò se necessario, a sostenere le mie idee, anche in sede di Governo.

Ritengo, invece, che il problema delle aree urbane debba essere considerato in termini di priorità, rispetto non solo ai fabbisogni, ma anche alle prospettive future. Non vi è dubbio che lo Stato dovrà prevedere interventi finanziari differenziati, poiché è più facile reperire risorse private da orientare a finalità pubbliche in regioni che hanno uno sviluppo industriale avanzato, anziché in regioni – quali quelli del Sud, in genere – che tale caratteristica non hanno.

Per quanto attiene ai rapporti con le regioni, debbo dire che si determinò qualche preoccupazione quando vi fu l'annuncio della costituzione del Ministero per le aree urbane, temendo che esso assommasse poteri tali da scavalcare le autonomie regionali. Credo di poter affermare, però, di aver fugato questo timore, anche tramite gli incontri che ho avuto con i presidenti delle regioni. Allo stato delle cose, pertanto, non mi sembrano individuabili conflitti di questo tipo, e difficilmente potranno verificarsi in futuro, anche perché il Ministero si è finora limitato ad atti propositivi e non d'intervento.

Ritengo di aver in parte risposto all'interrogativo postomi prima dall'onorevole De Carolis. Aggiungo, comunque, che tramite i disegni di legge o i decreti-legge previsti per talune grandi città (Venezia, Roma, Napoli, Palermo e Catania) si è inteso far fronte ad emergenze particolari o a casi eccezionali, e proprio con l'elaborazione della legge-quadro s'intende evitare la predisposizione di provvedimenti singoli città per città.

Devo dire, a proposito del decreto-legge relativo a Palermo e Catania, che esso non mi appare un'iniziativa molto

felice, dal momento che si configura come un decreto-legge che ha lo scopo di far applicare una legge. Infatti, anche se i problemi della regione siciliana hanno un carattere particolare, tuttavia per affrontarli si dovrebbe ricorrere maggiormente alla legislazione ordinaria. D'altra parte, non mi sfugge il fatto che vi sono state anche ragioni politiche che hanno portato all'adozione di quel provvedimento. In generale, se in una città non si riesce a realizzare la rete fognaria già finanziata, non per questo si deve emanare necessariamente un decreto-legge. Il caso di Palermo e Catania è stata un'eccezione in qualche modo giustificata, ma in futuro non si devono ripetere esperienze simili; in caso contrario, si darebbe luogo ad una violazione dell'autonomia degli enti locali.

Per quanto concerne il problema del coordinamento degli interventi dei diversi ministeri e degli enti locali, ritengo che l'unica via percorribile sia quella degli accordi di programma. Sarebbe, infatti, assolutamente inutile che il ministro per le aree urbane sottraesse competenze ad altri dicasteri o agli enti locali. Pertanto, l'unica via percorribile rimane quella degli accordi di programma, previsti anche dalla legge n. 64, ma in generale non ancora attuati. Vi sono stati, infatti, soltanto dei protocolli d'intesa predisposti dal Ministero dei trasporti per l'avvio di progetti mirati, ma non sono stati ancora realizzati veri e propri accordi di programma né si sono tenute conferenze al fine di elaborare tali accordi.

Per la verità, circa un mese e mezzo fa è stato approvato un accordo di programma che riguardava la Basilicata, ma si tratta di un caso del tutto particolare. Ritengo, comunque, che questa debba essere la via maestra da seguire, come risulta anche dalla legge-quadro cui ho già fatto riferimento e che spero di inviarvi al più presto nel testo definitivo. Infatti, mediante gli accordi di programma ed i progetti integrati sarà possibile coordinare l'azione del Ministero, degli enti locali e, soprattutto, delle aziende autonome. In proposito, si è fatto riferimento

all'ANAS, alle Ferrovie dello Stato e anche ad imprese private eventualmente interessate a partecipare a programmi parziali o globali di realizzazione di infrastrutture. A titolo di esempio, vi trasmetterò una bozza (sia pure non ancora sottoscritta) del protocollo d'intesa stipulato tra il Ministero per le aree urbane, il comune e la provincia di Bologna e la regione Emilia-Romagna, cui ha fatto riferimento il collega Angelini. In questa sede, mi limiterò a citare le parti salienti del protocollo d'intesa, in cui si prevedono l'organizzazione di una conferenza di programma tra istituzioni, forze sociali, operatori economici, esperti e tecnici e l'istituzione di un gruppo di lavoro per la preparazione della suddetta conferenza di programma. Gli obiettivi perseguiti sono costituiti dall'attuazione degli interventi sulla mobilità, già previsti nei protocolli d'intesa tra enti locali e amministrazione dello Stato, dalla realizzazione del primo lotto funzionale della metropolitana leggera con gli interventi connessi, dal completamento dello schema della grande viabilità urbana collegato alle scelte del piano regolatore, dallo sviluppo e qualificazione delle strutture universitarie, dalla realizzazione di un sistema di parcheggi e, infine, dalla messa a punto di un progetto di difesa ambientale.

Ho voluto citare alcune parti del suddetto protocollo d'intesa per chiarire il modo in cui si è giunti alla sua predisposizione e, successivamente, alla individuazione di progetti integrati. Per la realizzazione di tali obiettivi ci siamo mossi su un piano puramente pragmatico, in assenza di una copertura giuridica; una simile strategia è stata resa possibile dalla grande disponibilità mostrata dalle amministrazioni regionali e comunali.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sulle questioni sollevate in ordine alla soglia dei 200 mila abitanti, ritenuta da alcuni troppo bassa, da altri eccessivamente alta. Tale discordanza di opinioni mi induce a procedere in maniera pragmatica, facendo riferimento a criteri demografici, economici e sociali; tutto ciò nella consapevolezza che, nel momento in

cui si dovranno operare interventi finanziati dalle amministrazioni centrali, si dovrà predisporre una scala di priorità, senza la quale la nostra azione si limiterebbe inevitabilmente ad un'astratta enumerazione di obiettivi, con tutti i pericoli che ne conseguono anche in relazione all'iter di approvazione parlamentare dei connessi provvedimenti, che risentirà certamente di spinte territoriali molto forti. Ritengo, quindi, che si debba dare maggiore spazio ai criteri socio-economici piuttosto che a quelli demografici, anche se di questi ultimi si deve in qualche modo tener conto. In proposito, vi trasmetterò lo schema dei primi articoli della legge-quadro, in cui si tiene conto della soglia dei 200 mila abitanti, ma anche di altri elementi di carattere socio-economico, che possono contribuire ad una migliore individuazione dei sistemi urbani.

Vorrei ora affrontare le questioni sollevate dall'onorevole Bassanini, il quale, dopo aver preso in esame i problemi legati al coordinamento ed agli eventuali conflitti del Ministero per le aree urbane con altri dicasteri, voleva sapere se gli accordi di programma debbano essere considerati o meno obbligatori. Per quanto mi riguarda sono dell'opinione che essi non debbano essere considerati obbligatori, anche se, sotto questo profilo, bisognerà in futuro riservarsi - in via di eccezione o di deroga - qualche intervento coattivo, che preveda l'imposizione di accordi di programma laddove non vengano realizzati interventi, opere ed infrastrutture. Tuttavia, poiché l'accordo di programma tende sempre alla ricerca del consenso, è evidente che la via principale è quella, non dico della spontaneità, ma comunque della ricerca di un incontro innanzitutto fra gli enti locali e gli altri attori che dovranno partecipare alla predisposizione dei programmi o dei progetti.

Per quanto riguarda il cablaggio, non v'è dubbio che siamo già in forte ritardo; è altresì evidente che questo intervento non può essere avviato - e non lo sarà - soltanto dal Ministero per le aree urbane,

tant'è che il rapporto con i ministeri delle poste e delle telecomunicazioni e delle partecipazioni statali è già, in questo senso, intenso.

Ho voluto cogliere un aspetto - che il collega Bassanini ha immediatamente individuato - relativo all'importanza civica, culturale e, vorrei dire, democratica di questo nuovo tipo di infrastrutture. Esiste un precedente del genere a Parigi, dove il *videotel* realizzato con il collegamento cablato consente addirittura un dialogo fra cittadini ed istituzioni; tale collegamento è ancora ad un livello puramente sperimentale, che costituisce, però, un'importante innovazione, in quanto i cittadini della capitale francese sono in grado di porre domande e di ottenere risposte dall'amministrazione comunale ed anche dal governo centrale, probabilmente non in tutti i campi, ma in un numero sufficiente di settori. Ringrazio il collega Bassanini per aver colto questo aspetto, che, in un certo senso, giustifica l'intervento del Ministero per le aree urbane, il quale non si deve occupare soltanto dell'aspetto puramente tecnico e tecnologico (che sarebbe più proprio del Ministero delle poste e telecomunicazioni), ma anche di quella che, comunemente, è definita qualità della vita.

Il collega Angelini ha sollevato il problema dei sistemi urbani diversi rispetto alle grandi città ed alle aree metropolitane: nella relazione introduttiva ho fatto presente che il mio obiettivo - che il Governo condivide - non è quello d'individuare solo le grandi città o le grandi aree metropolitane, ma i sistemi urbani che dovrebbero essere definiti con il contributo determinante delle regioni. Non a caso ho ricordato le deliberazioni assunte dalle regioni Lombardia e Puglia; mi pare, altresì, che la regione Emilia si sia già avviata su questa strada per individuare, oltre a Bologna, il sistema urbano romagnolo e quello della via Emilia (salvo Piacenza, che, secondo me, dovrebbe essere messa in discussione fra Lombardia ed Emilia: naturalmente è solo una battuta).

Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse dal collega Angelini circa i po-

teri sostitutivi, devo dire che esse sono pienamente condivisibili; forse l'unico provvedimento sul quale si può avere qualche perplessità sotto questo profilo è quello relativo ai parcheggi. In un certo senso, infatti, per le undici città indicate per ragioni pragmatiche non vi è alcun criterio particolare o specifico; per esse si può semplicemente dire che vi è l'obbligo di predisporre il piano triennale dei parcheggi, oltre ai piani annuali d'intervento. Vi è stata, anche da parte del mio dicastero, una sorta di risposta alla diffusa esigenza di realizzare dei parcheggi, avendo constatato che molte amministrazioni comunali hanno già predisposto i loro programmi in materia. Pertanto, ciò che può apparire un obbligo, in realtà non è altro che la presa d'atto della situazione esistente. Per quanto riguarda la città di Napoli, dalle notizie in mio possesso risulta che non solo esiste un programma per i parcheggi, ma che questi ultimi, già finanziati tramite mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, ancora non sono stati realizzati. Ritengo che, in un caso del genere, i poteri sostitutivi possano trovare giustificazione; in via generale, però, penso che essi debbano « scattare » dopo l'approvazione degli accordi di programma, in modo tale da intervenire solo sull'esecuzione di ciò che è stato concordato e successivamente approvato sotto forma di legge (gli accordi di programma vengono, infatti, approvati dal Consiglio dei ministri).

Un'altra questione che è stata posta e che giudico particolare, ma non per questo meno importante, riguarda il problema dei mezzi con propulsione a carburante pulito. Non ne ho fatto cenno nella mia relazione introduttiva perché — ripeto — essa riveste carattere settoriale; tuttavia può essere esaminata al fine di valutare l'opportunità di predisporre mezzi funzionanti a metano, GPL o a batteria. Esiste una legge di qualche anno fa che prevede la possibilità per le aziende pubbliche che impieghino mezzi a batteria di ottenere finanziamenti; si tratta di una legge non molto utilizzata, come si può immaginare, ed addirittura anche contestata

dalla Comunità europea, perché violerebbe le norme sulla concorrenza. Esiste già, quindi, uno strumento legislativo, anche se insufficiente.

Ritengo, comunque, che la strada indicata da quel provvedimento sia giusta: soprattutto le aziende pubbliche, per quanto riguarda i loro mezzi di servizio o i mezzi di trasporto pubblico, dovrebbero orientarsi verso l'utilizzo di carburante pulito. Naturalmente bisogna anche fare i conti con la produzione di questi mezzi, che non può semplicemente essere imposta con qualche comma di un provvedimento legislativo, ma è subordinata alle disponibilità finanziarie che lo Stato può mettere a disposizione. Il problema è, comunque, allo studio del mio dicastero. Vi sono anche state alcune iniziative legislative di carattere parlamentare per introdurre nel settore dei trasporti l'uso del GPL o delle batterie.

Ringrazio il senatore Ricevuto per il suo intervento; effettivamente, come ho detto prima, l'indicazione delle undici città ricomprese nella legge per i parcheggi può apparire in contrasto con le valutazioni che ho espresso a proposito delle aree urbane. Tale indicazione è, inoltre, legata all'esiguità dei finanziamenti previsti per il 1988, sotto la voce « interventi infrastrutturali nelle aree urbane e metropolitane »; questa è una delle ragioni che mi ha portato a restringere, e non ad allargare, il numero delle città, anche se dalla lettura di questo elenco si capisce che proprio quelle sono le città che, nel complesso, soffrono maggiormente dei problemi derivanti dal traffico.

GIOVANNI RICEVUTO. *Cicero certat pro domo sua.* Provengo, infatti, da una città, qual'è Messina, che costituisce uno dei nodi essenziali per la viabilità ed i trasporti, nella quale i problemi del traffico sono particolarmente rilevanti.

CARLO TOGNOLI, *Ministro per le aree urbane.* Ho preso nota delle richieste avanzate al fine di raccogliere informazioni sul quadro infrastrutturale sia per

quanto riguarda i trasporti, sia per quanto riguarda altri settori, ovviamente riferiti alle aree urbane.

Vi confesso che qualche difficoltà nella raccolta di informazioni esiste in questo campo, ma non voglio aprire polemiche perché introdurrei questioni sulle quali ho cercato di glissare, questioni che riguardano conflitti con altre amministrazioni dello Stato e che il collega Bassanini ha già sottolineato, sia pure sotto un altro profilo.

Ho fornito al presidente una parte della documentazione e mi riservo di inviargli dell'altra. In particolare, se i colleghi lo riterranno opportuno, potrei inviare, non appena sarà pronto per l'esame del Consiglio dei ministri, lo schema di legge-quadro sul quale sto raccogliendo vari pareri, come quello del comitato scientifico che si è insediato qualche settimana dopo la costituzione del Ministero. Di questo comitato, che coadiuva il Ministero nell'attività giuri-

dica, fanno parte urbanisti, economisti e giuristi. Senza di esso, obiettivamente, sarebbe difficile svolgere il mio lavoro non disponendo, allo stato delle cose, di una struttura di carattere tecnico.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro per l'ampia relazione svolta, sono certo che avremo ancora occasione di affrontare i problemi emersi, problemi riferiti ad un concetto di regione non più inteso secondo i dati statistici del periodo dell'unificazione, ma in linea con i profondi mutamenti che il paese ha subito negli ultimi anni.

La seduta termina alle 11,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
COMMISSIONI BICAMERALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROF. MARIO PACELLI*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO