

**DOCUMENTO**  
**DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**PER LE QUESTIONI REGIONALI**

*approvato nella seduta del 10 dicembre 1986*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*promossa nelle sedute del 19 e 28 marzo 1985 e svolta nelle sedute del 22 luglio, 21 ottobre, 26 novembre, 10 dicembre 1986 e nei sopralluoghi effettuati presso la regione Valle D'Aosta, il 14, 15 e 16 luglio 1985; la regione Trentino-Alto Adige e le provincie autonome di Trento e Bolzano, il 13, 14, 15 e 16 ottobre 1985; la regione Sicilia, il 15, 16 e 17 dicembre 1985; la regione Friuli-Venezia Giulia, il 18, 19 e 20 maggio 1986; la regione Sardegna, il 15, 16 e 17 giugno 1986*

su

**« I RAPPORTI TRA STATO, REGIONI A STATUTO SPECIALE  
E PROVINCE AUTONOME »**

(articolo 48, comma 6°, del Regolamento del Senato)

Comunicato alle Presidenze l'11 dicembre 1986

## INDICE

Documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali . . . . .	Pag. 3
--	--------

## ALLEGATI:

N. 1 — Relazione alla Commissione del deputato Moschini . . . . .	11
N. 2 — Documento conclusivo proposto dal senatore Biglia e dal deputato Matteoli . . . . .	27
N. 3 — Resoconti sommari delle sedute della Commissione parlamentare per le questioni regionali svoltesi il 19 e 28 marzo 1985, 22 luglio, 21 ottobre, 26 novembre e 10 dicembre 1986 . . . . .	31

*Premessa: il significato della specialità; gli obiettivi dell'indagine; il rapporto con le Regioni a statuto ordinario; il rilancio complessivo del regionalismo. — 1. La questione etnica e la tutela delle minoranze linguistiche. — 2. Il rapporto con il Parlamento e quello con il Governo: la Commissione parlamentare per le questioni regionali e la Conferenza Stato-Regioni. Il controllo governativo sulle leggi regionali. — 3. Le norme di attuazione: partecipazione del Parlamento alla procedura di emanazione. — 4. La revisione degli Statuti come mezzo per un ripensamento della specialità. La situazione particolare della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie autonome di Trento e Bolzano. — 5. La questione finanziaria nel quadro del contenimento complessivo della finanza regionale. Le risorse proprie e quelle devolute a titolo di solidarietà. Il minimo legale dell'autonomia finanziaria. — 6. I rapporti con i Comuni e le Provincie: sintomi incoraggianti nella strada della delega del decentramento. — 7. I rapporti internazionali: da limite a nuova prospettiva per le Regioni a statuto speciale.*

*PREMESSA: il significato della specialità; gli obiettivi dell'indagine; il rapporto con le Regioni a statuto ordinario; il rilancio complessivo del regionalismo.*

Il significato della specialità sta nella peculiarità di ciascuna delle cinque Regioni e delle due Provincie autonome e non è, pertanto, riconducibile ad un identico modello se non concettualmente, all'esclusivo fine di contrapporre il regime giuridico loro proprio a quello delle Regioni a statuto ordinario.

I rispettivi statuti, adottati con legge costituzionale, ne rappresentano piuttosto il formale e solenne riconoscimento, giacchè il fondamento della specialità va ricercato nelle caratteristiche storiche, politiche, etniche, economiche, sociali e culturali di ciascuna di esse.

La specialità è una realtà acquisita che apparirebbe oggi anacronistico e pericoloso rimettere in discussione.

Obiettivo dell'indagine è stata una riflessione approfondita mediante l'acquisizione di idonei elementi di conoscenza anche direttamente raccolti nelle singole comunità interessate, in ordine alla vasta problematica connessa alla specialità — più esattamente, alla sua fase attuativa piuttosto che a quella genetica — problematica che ha sovente ostacolato il pieno raggiungimento delle legittime aspettative di tali comunità ali-

mentando un clima di disagio politico, abbastanza diffuso, pur se variamente articolato e che raggiunge toni di particolare acutezza e preoccupazione nella sola provincia di Bolzano. In particolare la condizione economica e sociale, che caratterizza la Sardegna e la Sicilia, soprattutto per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, non può essere responsabilmente ignorata o minimizzata.

Parimenti radicata nelle popolazioni interessate, rispetto alla consapevolezza della irrinunciabilità della specialità, è la convinzione della estraneità di visioni anguste di chiusura o di isolamento sia nei confronti dello Stato, inteso come il resto della comunità nazionale, sia nei confronti degli altri Paesi, e, particolarmente, di quelli della CEE e di quelli che si affacciano sul bacino del Mediterraneo.

La Commissione ha maturato la piena consapevolezza che il completamento e il rilancio delle specialità trovi la sua maggiore capacità di affermazione solo in un rinnovato disegno dell'ordinamento regionale complessivamente considerato. In questo senso le problematiche della precedente indagine conoscitiva e quelle affrontate nella attuale sono strettamente connesse. E, del resto, una visione autonomistica che si fondasse sulla mera sommatoria delle rivendicazioni avanzate per ogni questione apparirebbe del tutto sterile.

Ad evidenziare il profilo unitario del regionalismo restano le questioni aperte dalla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per le autonomie ordinarie ed il paradosso del mancato trasferimento di quelle stesse competenze alle Regioni a statuto speciale, o del ritardo con cui il trasferimento è avvenuto, penalizzando proprio le Regioni differenziate e accentuando il processo di omogeneizzazione delle autonomie ai livelli più bassi.

In quest'ottica assumono la medesima valenza i problemi indotti dalla gravità delle situazioni economiche e sociali che in alcune Regioni speciali, quali la Sicilia e la Sardegna, concorrono significativamente a legittimare una specialità che riequilibri le popolazioni di quelle Regioni con il resto del Paese. È certo però che la stessa esigenza si pone con gravità non minore anche per Regioni che speciali non sono ed in particolare modo per quelle che sono contigue o addirittura incuneate tra le Regioni speciali. Nel campo dell'economia e del lavoro si è registrata l'esigenza di garantire che l'appartenenza a Regioni diverse non si riverberi in una differente tutela degli interessi dei cittadini solo che essi appartengono ad una piuttosto che ad un'altra Regione.

Queste considerazioni hanno indotto la Commissione a ritenere che la questione non può né deve essere affrontata in termini di contesa ovvero di omologazione ai livelli più bassi delle une rispetto alle altre, cioè a dire nel depotenziamento delle specialità, quanto piuttosto nel senso di un rilancio generale del regionalismo, complessivamente inteso, che consenta a tutte le Regioni italiane di giocare un ruolo non marginale nella economia, influenzando in modo effettivo, sui grandi processi economico-sociali.

Occorre assicurare un quadro unitario di competenze a tutte le Regioni attribuendo, altresì, a quelle speciali materie o settori di materie che per ragioni etniche, storico-culturali, geografiche ed economiche sono state loro riconosciute dagli statuti, o che comunque possono completare una razionale ed efficace azione di governo.

Da questo punto di vista l'indagine conoscitiva è anche servita a rendere evidente che, nel sistema generale del regionalismo, esigenze diverse, come sono certamente quelle delle Regioni a statuto speciale, non sono separate o contrapposte rispetto a quelle delle Regioni a statuto ordinario.

#### 1. *La questione etnica e la tutela delle minoranze linguistiche.*

La questione etnica, che non si esaurisce nella tutela dell'uso della lingua e della identità culturale ed è specialmente avvertita presso le Province confinarie e le popolazioni di minoranza linguistica, non appare né univoca, quanto ad estensione della tutela, né incontestata, quanto all'esercizio dei poteri che vi corrispondono.

Per quanto riguarda, in particolare, la tutela delle minoranze linguistiche, i dati raccolti nel corso dei sopralluoghi, hanno evidenziato che il problema assume toni assai più delicati nella provincia di Bolzano, nel rapporto tra i Gruppi di lingua italiana e tedesca con specifico riferimento alla applicazione della proporzionale etnica, norma che, considerata la sua valenza storico-politica, deve essere interpretata in modo assolutamente conforme allo statuto e alle relative norme di attuazione e, comunque, tale da evitare irrigidimenti ed eccessi.

La tutela delle minoranze linguistiche deve essere attuata anzitutto definendo e approvando le proposte già presentate al Parlamento: il disegno di legge costituzionale sulla estensione della tutela della minoranza linguistica ladina, che è all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati congiuntamente a quello che riguarda le popolazioni di lingua tedesca della Valle d'Aosta; la tutela globale della minoranza slovena, che attende l'approvazione da parte del Senato e, infine, il disegno di legge sulle minoranze linguistiche — che consentirebbe anche di affrontare in un contesto più organico e definitivo realtà complesse come quella della Sardegna — ancora fermo all'esame dell'Assemblea della Camera, malgrado le molte di-

chiarazioni intese ad accelerarne l'approvazione.

In Valle d'Aosta le questioni da risolvere riguardano in particolare gli uffici pubblici, al fine di poter garantire ai residenti di potersi valere della lingua francese nel rapporto con il personale statale.

Una questione a parte è quella della Sardegna, nella quale il problema, per ampiezza ed impossibilità di essere ridotto ad unità, assume caratteristiche del tutto particolari.

## 2. Il rapporto con il Parlamento e quello con il Governo: la Commissione parlamentare per le questioni regionali e la Conferenza Stato-Regioni. Il controllo governativo sulle leggi regionali.

Una accresciuta e rafforzata sensibilità nei confronti dei rapporti con il Parlamento, al fine soprattutto di evitare, mediante un reale confronto con le singole Regioni interessate, l'approvazione di leggi invasive delle competenze regionali, anche esclusive, è stata registrata tanto da parte dei Consigli regionali quanto delle Giunte, che pure dispongono di una sede oramai stabile di rapporto con il Governo.

Tale confronto, per concorde indicazione, dovrebbe realizzarsi nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, mediante l'emanazione di pareri « obbligatori » sebbene non vincolanti, di « conformità regionale » su tutti i disegni di legge di preminente interesse regionale, in conformità alle apposite proposte di modificazione delle norme dei rispettivi Regolamenti parlamentari presentate nella VIII e nella IX legislatura tanto alla Camera quanto al Senato.

La Commissione assumerebbe in tal modo il ruolo dell'interlocutore permanente delle Regioni, rappresentando, pur con le differenze istituzionali proprie di un organo parlamentare, il corrispettivo, a livello legislativo, della Conferenza Stato-Regioni.

Anche se tale modifica non può essere considerata risolutiva e tanto meno esaustiva di una problematica che necessita di riforme ben più ampie, è avviso della Commissione che essa costituirebbe una importante e significativa novità ed una indicazione chiara

della volontà di affrontare questioni la cui soluzione non può essere ulteriormente dilazionata.

Un'occasione da non perdere in questa prospettiva di rinnovamento è anche rappresentata dalla possibilità di introdurre uno specifico emendamento all'articolo 11 del disegno di legge di riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio tale da prevedere che il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato oltre che sui risultati delle singole sessioni di lavoro della Conferenza Stato-Regioni, secondo l'attuale formulazione, riferisca anche, con carattere di periodicità, in ordine all'attività di controllo della legislazione regionale. Sul delicato tema dei controlli la Commissione ha infatti già avuto occasione di soffermarsi con la relazione al Parlamento, comunicata il 9 luglio 1982, nella quale si esalta, tra l'altro, il carattere di verifica di conformità alla Costituzione che assume il vaglio di tale attività da parte di un organo parlamentare.

In ogni caso occorre sottolineare che mini riforme del tipo di quelle ipotizzate se, da una parte, sembrano doversi preferire per facilità di esecuzione e concretezza a disegni di riforma, quali l'introduzione di una Camera delle Regioni — che indipendentemente dalle opinioni di merito appare soluzione di non semplice e comunque rapida attuazione — dall'altra, ed all'inverso, che il loro mancato accoglimento conferisce fondamento e rilievo politico anche ad ipotesi di maggiori garanzie esterne nei confronti del Parlamento, quali quelle di una più diretta connotazione regionalistica della Corte Costituzionale, sia in senso soggettivo sia in senso funzionale, in conformità all'apposito documento presentato alla Commissione dal Consiglio regionale della Sardegna.

Quanto invece alla Conferenza Stato-Regioni, nei confronti dei cui risultati nel corso dell'indagine sono stati raccolti apprezzamenti differenziati, la Commissione ha rilevato osservazioni critiche specialmente in riferimento alla mancanza in essa, da taluno ritenuta totale, di « spazio » riservato alle Regioni a regime differenziato e di specifica attenzione nei confronti delle peculiari problematiche di queste ultime.

3. *Le norme di attuazione: partecipazione del Parlamento alla procedura di emanazione.*

Al di là del numero e della natura dei problemi aperti in ordine alle norme di attuazione, un dato è emerso sugli altri, secondo quanto era già stato messo in luce in questi anni ed anche in occasione della ultima indagine conoscitiva svolta dalla Commissione: le procedure previste dai vari statuti, anche quelle più garantiste, come nel caso della Sicilia e della Sardegna, non consentono un effettivo coinvolgimento delle Regioni, le quali si limitano spesso a registrare con gravissimo ritardo i decreti di trasferimento. Lo stesso fenomeno non si verifica invece nel Trentino-Alto Adige dove il processo di definizione delle norme di attuazione non ha dato luogo agli stessi inconvenienti.

L'esperienza della Valle D'Aosta, la sola oggi tra le Regioni a statuto speciale per la quale sia previsto, prima dell'emanazione definitiva dei decreti predisposti dalla Commissione paritetica, un parere di un organo parlamentare, incoraggia la ricerca di soluzioni più avanzate e diverse anche per le restanti Regioni, soluzioni capaci di indurre effetti di normalizzazione ovviando alle anomalie ed alle incongruenze, da più parti lamentate, che derivano dall'attuale sistema.

A questo fine è convinzione della Commissione che il Parlamento debba partecipare direttamente, con modalità da definirsi, al circuito procedurale Governo-Regioni, dal quale è, oggi, del tutto escluso. E del resto, proprio l'esperienza anzidetta ha dimostrato come il coinvolgimento del Parlamento non abbia leso alcuna prerogativa o rappresentato intralcio alcuno.

4. *La revisione degli Statuti come mezzo per un ripensamento della specialità. La situazione particolare della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie autonome di Trento e Bolzano.*

La consapevolezza che la specialità rappresenta un dato storico acquisito che non

può essere rimesso in discussione induce ad affrontare, senza i timori e lo scetticismo del passato, il problema di un ripensamento della specialità attraverso una eventuale revisione degli statuti.

La specialità, a distanza di quasi quarant'anni di vita — se si eccettua il caso, assai più recente, del Friuli-Venezia Giulia — ha bisogno di un rilancio che consenta di esprimere nuove potenzialità.

La Commissione rileva positivamente, a questo riguardo, che alcune Regioni speciali stanno valutando l'opportunità di proporre modifiche ai rispettivi statuti.

Tali ipotesi riguardano, in particolare, il tema delle competenze e dei rapporti con lo Stato, tendendo alla ricomposizione del quadro unitario degli interventi regionali nei settori che l'evoluzione economica e sociale mostra, invece, attualmente frammentati nell'elenco delle competenze statutarie. Si tratta, prevalentemente, di riaggregare nei poteri di quelle Regioni alcuni degli interventi in campo economico che oggi ne sono esclusi o di attrarre a competenza primaria parte di quelle che sono ora concorrenti.

In merito a tali proposte, ancora in fase di verifica e di approfondimento, la Commissione non può evidentemente esprimere valutazioni di merito: ritiene di pronunziarsi su di esse quando, come è auspicabile, saranno sottoposte all'esame del Parlamento.

Un discorso a parte occorre invece fare per il Trentino-Alto Adige e le provincie autonome di Trento e Bolzano, dove un'eventualità del genere è considerata del tutto da scartare dalla stragrande maggioranza delle forze politiche. Qui, al contrario, la richiesta unanime è che il trattato « De Gasperi-Gruber » non vada toccato ma sia anzi attuato con grande senso di responsabilità ed equilibrio, se non si vuole compromettere definitivamente una situazione già difficile.

Anche in Friuli-Venezia Giulia sono presenti delicati problemi resi più acuti da una situazione economica che fa sentire i suoi effetti negativi specialmente in alcune provincie ed aree territoriali. Da qui i problemi aperti sul regime da riconoscere a Trieste e Gorizia nonché a Udine e Pordenone nel

momento in cui la Regione è fortemente impegnata a cancellare gli effetti distruttivi del terremoto.

Una questione specifica tutt'ora aperta, che riguarda esclusivamente le Regioni a statuto speciale, è quella delle « zone franche ». A questo riguardo, senza esprimere valutazioni di merito, si deve registrare che mentre l'istituzione dei « punti franchi », previsti dall'articolo 12 dello statuto della Sardegna, non ha finora trovato attuazione, in Valle d'Aosta ed in Friuli-Venezia Giulia i giudizi espressi lamentano una realizzazione insufficiente e non duratura.

5. *La questione finanziaria nel quadro del contenimento complessivo della finanza regionale. Le risorse proprie e quelle devolute a titolo di solidarietà. Il minimo legale dell'autonomia finanziaria.*

La questione finanziaria si pone in termini complessi. La Commissione ha registrato, da una parte, la difficoltà ad ottenere tempestivamente le risorse dovute — in particolare quelle proprie, comprese quelle dovute a titolo di solidarietà, più che i trasferimenti settoriali, comuni peraltro alle Regioni a statuto ordinario — come il limite più diffuso all'esercizio dell'autonomia statutariamente garantita, dall'altra, l'esistenza di un contenzioso assai elevato che può trovare una spiegazione possibile, anche se parziale, nell'esigenza centrale di assicurare il controllo dei flussi finanziari e della spesa alla manovra di governo e contenimento delle risorse. L'attribuzione a quelle speciali di consistenti risorse proprie connesse al livello delle imposte riscosse, per redditi prodotti o attività esercitate nella Regione, si conferma come elemento qualificante e distintivo della specialità. E, del resto, se le pur giuste esigenze centrali di contenimento della spesa pubblica trovassero soddisfazione solo nella compressione della finanza regionale piuttosto che nella complessiva riforma della finanza del settore pubblico allargato, sarebbe verisimilmente intaccato anche quel principio del minimo legale affinché si possa continuare a parlare di autonomia finanziaria, come

ha avvertito la stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 307 del 1983 e, più esplicitamente, nella sentenza n. 245 del 1984.

Ad avviso della Commissione la strada maestra è quella dell'autonomia impositiva per tutte le Regioni. Solo ad essa può corrispondere l'effettiva esplicazione di quel ruolo di governo della realtà locale che riscatti tutte le Regioni dall'essere divenute oggi sostanzialmente mere agenzie di spesa di risorse trasferite dal centro con vincoli di destinazione sempre più accentuati.

6. *I rapporti con i Comuni e le Provincie: sintomi incoraggianti nella strada della delega e del decentramento.*

In un quadro di rapporti con gli enti locali che, se riferito al passato, non appare molto positivo è dato oggi cogliere più di un sintomo di novità, sia a livello normativo — con il disegno di legge costituzionale, approvato dalla Camera, che estende la competenza primaria in materia di enti locali a tutte le Regioni a statuto speciale ed il varo del nuovo « libero consorzio dei comuni » da parte della Sicilia — sia nella concreta esperienza amministrativa di talune Regioni, quali la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige ed il Friuli-Venezia Giulia.

Particolarmente in quest'ultima Regione, la Commissione ha potuto prendere atto, dal sopralluogo effettuato presso il comune di Gemona, che l'affidamento ai Comuni e alla Provincia di compiti determinati nella ricostruzione delle zone colpite dal sisma si è rivelato uno strumento di amministrazione valido ed efficace.

Per queste ragioni si è rafforzato il convincimento della Commissione che lo strumento della delega e del decentramento, se adeguatamente utilizzato, e nonostante ancora manchi un provvedimento generale di riforma dell'ordinamento delle autonomie, rappresenti, anche per le Regioni a statuto speciale, un passaggio obbligatorio per dar prova di rinnovata vitalità e lungimiranza e non ricalcare esperienze ed impostazioni che hanno invece dato risultati sbagliati sia sul piano nazionale, sia su quello regionale.

*7. I rapporti internazionali: da limite a nuova prospettiva per le Regioni a statuto speciale.*

La questione di una vocazione internazionale delle Regioni a statuto speciale, nell'ambito di uno Stato che è, e si vuole rimanga, unitario, è stata sollevata un po' ovunque, nel corso dei sopralluoghi. Un primo aspetto riguarda certamente il rapporto con la Comunità economica europea e la sottrazione di competenze che, nei fatti, si realizza con decisioni comunitarie che incidono gravemente sulle materie attribuite a queste Regioni. Anche in questo caso, in una prospettiva di rilancio complessivo del regionalismo, occorre trovare le sedi e le modalità con cui tutte le Regioni possano concorrere delle decisioni adottate in sede comunitaria. Non meno importanti sono apparsi taluni altri profili che inducono le Regioni a statuto speciale a rivendicare diritti internazionali ed esterni anche nei confronti dell'area mediterranea, dove si può realizzare una sintesi

fra la politica generale di quest'ultima, con particolare riferimento ai rapporti nord-sud.

Si tratta, dunque, sia di superare alcune contraddizioni, largamente riconosciute, che caratterizzano il rapporto con la CEE e penalizzano tutte le Regioni ma particolarmente quelle dotate di competenze primarie, sia di riconoscere un ruolo ed una funzione nuovi che, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato nelle scelte di politica estera, consenta loro di contribuire al raggiungimento di obiettivi fondamentali.

Il primo passo in questa direzione può essere compiuto grazie all'attuazione dell'ipotesi di intesa, avanzata a Venezia dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali nel novembre 1985, con l'approvazione di un apposito ordine del giorno, in base alla quale dovrebbe essere definito annualmente, in un protocollo concordato tra il Ministero degli Affari esteri e le Regioni, il quadro complessivo delle iniziative di rilievo internazionale che queste ultime potrebbero intraprendere.



## ALLEGATI

La Segreteria della Commissione — alla quale è stato preposto il Consigliere parlamentare del Senato, dottor VICO VICENZI — per quanto attiene all'attività di documentazione e ricerca, si è avvalsa della collaborazione dei Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; per quanto attiene ai *dossiers* di documentazione relativi alle singole Regioni e Province autonome, distribuiti in occasione dei rispettivi sopralluoghi effettuati nel corso dell'indagine conoscitiva, del Servizio affari regionali e delle autonomie della Camera dei deputati.

**RELAZIONE PREDISPOSTA DAL DEPUTATO MOSCHINI**

*Premessa: effetti e primi risultati dell'indagine; il radicamento della specialità nella storia e nella vita attuale delle Regioni e delle Province autonome. — 1. Le condizioni economiche e sociali come «ragioni» della specialità — 2. La specialità come esigenza delle minoranze etnico-linguistiche. L'uso della lingua. — 3. I rapporti con la legislazione nazionale e con il Parlamento; il possibile ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali. — 4. Le norme di attuazione tra Governo e Parlamento. I ritardi nella emanazione dei decreti di attuazione degli statuti. — 5. Il controllo governativo sulle leggi regionali; un problema già affrontato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. — 6. La revisione degli statuti come mezzo per un «ripensamento» delle specialità: problemi e prospettive. — 7. Le prospettive aperte dall'approccio al tema delle riforme istituzionali. — 8. I problemi finanziari nel quadro del contenimento complessivo della finanza regionale. — 9. Gli enti locali nelle Regioni a statuto speciale; il disegno di legge per l'attribuzione delle competenze primarie e quello di riforma delle autonomie. — 10. I «rapporti internazionali» da limite a nuovo ruolo delle Regioni a statuto speciale.*

*PREMESSA: effetti e primi risultati dell'indagine; il radicamento della specialità nella storia e nella vita attuale delle Regioni e delle Province autonome.*

Questa prima fase dell'indagine svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale e Province autonome ha avuto riguardo, principalmente, ai problemi connessi alla attuazione degli statuti e all'ampio e profondo contenzioso che si è instaurato man mano sulle molte questioni insorte.

Questa delimitazione dell'ambito dell'indagine si è rivelata nei fatti una scelta molto proficua. I sopralluoghi, effettuati dalla Commissione in ciascuna Regione e Provincia autonoma hanno avuto un carattere molto concreto ed hanno consentito di acquisire, con chiarezza ed in dettaglio, le posizioni degli organi di governo, quelle delle assemblee legislative e quelle di tutte le forze politiche locali. È stato possibile così evitare le inutili dispersioni dovute al sovrapporsi, più o meno caotico, di problemi e questioni di natura e portata diversa.

Nell'incontro diretto con le Regioni la Commissione ha trovato conferma ad una

tesi ch'essa stessa aveva ben presente quando furono definite l'impostazione e le modalità dell'indagine: che, cioè, la «specialità» di cui si parla non può essere intesa come qualche cosa di riconducibile e comprimibile ad una inesistente unicità concettuale, ma è, al contrario, una realtà che trova peculiare specificazione e diverso fondamento in ognuna delle cinque Regioni e Province autonome. I sopralluoghi hanno consentito di toccare con mano e dal vivo questo dato di fatto, che affonda le sue origini, prima ancora che negli statuti, nella storia e nelle vicende politiche, economiche, sociali e culturali, di quelle Regioni.

E, tuttavia, è ugualmente importante ed affatto contraddittorio parlare di «specialità» come elemento comune, perchè sotto molti aspetti i singoli regimi differenziati sono accomunati proprio da questa particolarità che li contraddistingue «complessivamente» dalle altre Regioni.

Di ciò si potrà avere una più puntuale e documentata conferma dall'interessante materiale raccolto nel corso dell'indagine e dei relativi sopralluoghi. Da quei materiali, il relatore ritiene debba essere tratta una relazione documentale, da fornire appena possibile ai membri della Commissione.

Quel che si può dire fin da ora, anticipando in un certo senso un elemento che risulterà ancor più evidente dai documenti raccolti, è che la autonomia speciale è considerata ovunque fuori discussione, ed è irreversibilmente radicata nella vita e nelle vicende di questi territori. È questa una valutazione pressochè unanime delle forze politiche, ad iniziare, naturalmente, da quelle che hanno carattere locale. Queste ultime poi, in alcune realtà, sono presenti spesso da tempi lontani, talvolta in posizioni di governo e testimoniano, anche sotto questo profilo, le peculiarità di quelle Regioni.

Si comprende allora come anche i problemi aperti nel rapporto con lo Stato, prima ancora che per l'oggetto specifico della contesa (inadempienze o ritardi in ordine a specifiche questioni, talvolta anche gravi), sono percepiti come « incomprensioni » o « diffidenze », che toccano questo nucleo fondante, storico, politico e culturale dell'autonomia speciale.

Anche se non può certo giustificarlo, questa percezione spiega quel clima di contrapposizione allo Stato centrale che, talora, si avverte in alcune peculiari situazioni e aree, per la verità, non molto diffuse. Contrapposizione che resta però la spia di una condizione di insofferenza, o di delusione, verso quelle politiche e quei comportamenti dei poteri centrali, che delle autonomie e, in particolare, di quelle speciali, sono stati spesso tutori e custodi, più a parole che nei fatti.

L'autonomia in sostanza, secondo quanto è stato chiaramente verificato nel corso dell'indagine, è considerata ormai — come si diceva — una realtà irreversibile che appare davvero anacronistico e persino pericoloso rimettere in discussione oggi. Si tratta, al contrario, di rilanciarla e rinverdirla per renderla a tutti gli effetti operante e perciò idonea a dare quei frutti che le comunità legittimamente si aspettano da essa.

È sintomatico, — e vale la pena ricordarlo — che in qualche caso taluno ha persino temuto, se non « sospettato », che la nostra stessa indagine potesse avere come scopo o, quanto meno, come corollario possibile quel-

lo di dare ragione a chi oggi manifesta perplessità e dubbi sulla validità della specialità. Se i chiarimenti e le assicurazioni fornite dalla Commissione circa gli obiettivi della indagine hanno fugato ogni dubbio, i timori espressi vanno ugualmente registrati quali segni di un disagio politico che resta oggi abbastanza diffuso nelle Regioni speciali, anche se variamente articolato in ambienti e forze diverse. In questo contesto la scelta compiuta dalla Commissione trova un'ulteriore conferma di quanto sia stata giusta ed opportuna per il contributo che l'indagine può offrire al Parlamento, al Governo e, più in generale, alle forze politiche e culturali, perchè si avvii una riflessione seria e aggiornata — sia sotto il profilo politico, sia per quello istituzionale —, su problemi rimasti finora relativamente al margine del dibattito.

In questa situazione, non sorprende che il contenzioso su alcune delle pendenze tuttora in sospeso tra lo Stato e le singole Regioni, abbia finito per assumere, particolarmente in alcune realtà, connotazioni e acutizzazioni politiche di grande rilievo e che, in qualche caso, esse mostrino una carica dirompente tale che deve essere preoccupazione di tutte le forze democratiche cercare di disinnescare e comporre positivamente.

Intendiamo riferirci, in modo particolare, alla situazione del Trentino-Alto Adige ove le tensioni hanno raggiunto livelli assai preoccupanti. Sono tornati alla ribalta nazionale, soprattutto dopo le elezioni del 12 maggio, problemi antichi e nuovi, la cui soluzione può essere ragionevolmente ricercata solo attraverso nuove intese e non, invece, con nuove contrapposizioni tra i diversi gruppi linguistici. Anche se, bisogna dirlo, quei problemi, sono stati in un certo senso, ulteriormente drammatizzati, come abbiamo avuto modo di constatare, dalla recente presentazione in Parlamento della petizione popolare n. 116.

Più in generale, la Commissione ha dovuto registrare anche altrove situazioni pesanti per il grado di conflittualità con lo Stato e per il numero dei problemi insoluti, pur se, fortunatamente, nessuna è apparsa così

grave come quella della provincia autonoma di Bolzano. Tuttavia, ci sembra di poter dire, che malgrado persistano situazioni e tensioni che debbono e possono essere rimosse con misure e interventi che noi stessi dovremo sforzarci di prospettare, l'autonomia speciale è considerata ovunque un patrimonio ed una condizione irrinunciabile, profondamente radicata nella coscienza della gente e alla quale è estranea ogni visione angusta di « chiusura » o di isolamento nei confronti dello Stato, inteso come il resto della comunità nazionale.

Al contrario, sia nelle Regioni di frontiera, sia nelle altre che, per collocazione geografica, vivono un « peculiare » rapporto con le aree limitrofe dell'Europa e del bacino del Mediterraneo, cui sono collegate da una molteplicità di interessi economici e da legami storico-culturali, abbiamo avvertito una particolare consapevolezza e sensibilità per i problemi della Comunità Europea e verso quelle altre realtà alle quali non giova evidentemente alcuna forma di « chiusura » regionale o nazionale. È questo un punto molto importante su cui tornerò.

A rendere tuttora difficile la situazione nelle Regioni speciali concorrono naturalmente le nuove esigenze, ma una gran parte delle difficoltà è dovuta anche alle vecchie pendenze, ai problemi annosi mai risolti, o risolti solo parzialmente e non bene, che una condizione economica e sociale molto pesante — come ad esempio quella della Sardegna o della Sicilia — rischia di esasperare sempre di più, con conseguenze che nessuno può responsabilmente ignorare o minimizzare.

Certo, non tutte le situazioni regionali con le quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali è entrata in contatto, sono risultate contraddistinte dallo stesso grado di tensione. In tutte però abbiamo avvertito, talvolta in maniera esplicita, talaltra in modo appena velato, un diffuso « scetticismo » sulla effettiva volontà e capacità del potere centrale di « rispettare » e considerare correttamente le autonomie speciali, soprattutto adempiendo ai propri doveri costituzionali e politici.

Sotto questo profilo, potremmo dire che l'operato di questi anni, come viene ormai riconosciuto e ammesso da tante parti, ha notevolmente ridimensionato le « specialità » di tutte le Regioni (ad eccezione delle due provincie autonome di Trento e Bolzano le quali, seppure con i problemi ai quali abbiamo già fatto cenno, hanno visto accrescere i loro poteri con l'attuazione del « pacchetto »). Questo processo di omogenizzazione delle autonomie ha lasciato dietro di sé un grave strascico di malumori, risentimenti e sfiducia, per il quale c'è da augurarsi che il lavoro della nostra Commissione possa almeno contribuire a rimuoverlo.

La Commissione, è giusto sottolinearlo, è stata accolta ovunque con grande interesse, ma anche con aspettative che, per quanto ci riguarda, dovremo cercare di non deludere.

Al di là, dunque, dello specifico contenzioso delle singole Regioni con lo Stato, quello che è emerso nel corso dell'indagine, sia dai contatti diretti, sia dalla ricca documentazione che c'è stata fornita, è innanzi tutto una esigenza politica per il Governo, ma anche per il Parlamento, di affrontare questi temi con quel respiro generale che era presente nell'intervento del Presidente del Consiglio al Convegno di gennaio sui risultati della precedente indagine, quando affermò che era forse questo il momento di ripensare, in una prospettiva più aggiornata, alle caratteristiche della « specialità » non certo al fine di negare tale qualità che va difesa e confermata.

1. *Le condizioni economiche e sociali come « ragioni » della specialità.*

Specialmente in alcune tra le Regioni visitate, come ulteriore testimonianza della legittimità della specialità oggi non meno di ieri, sono stati riproposti con grande vigore i problemi della situazione economica e sociale, ora molto grave e in taluni casi decisamente peggiorata in confronto al resto del Paese.

È un punto questo che merita attenzione anche alla luce della condizione economica.

non meno acuta, che si riscontra oggi in alcune altre Regioni che speciali non sono. Lo dimostrano i dati forniti recentemente dalla SVIMEZ per quanto riguarda, ad esempio, la disoccupazione che, rispetto ad un tasso medio nazionale del 10-11 per cento raggiunge il 20 per cento in Sardegna, il 14,3 per cento in Sicilia, il 16,6 per cento in Calabria, il 14,5 per cento in Campania.

Non v'è dubbio infatti che questa situazione può suscitare, come in effetti suscita, molti interrogativi e pone problemi reali che la Commissione non può ignorare.

Al relatore pare che prerogative come quella dello statuto siciliano o quello sardo, ove sono sanciti principi di « solidarietà » ed obiettivi di « rinascita », oggi debbono essere non solo confermati, ma semmai « aggiornati » per renderli concretamente attuabili e perseguibili nelle nuove condizioni così diverse dall'epoca in cui gli statuti furono varati.

Quando in Sardegna, ad esempio, si sottolinea che con il « piano di rinascita » la Regione può « controllare » si e no il 5 per cento delle risorse risulta subito chiaro quanto siano minime le possibilità reali per quella Regione di giocare un ruolo effettivo e incisivo in materia economica.

Ecco un punto su cui un « ripensamento » della specialità, che non voglia avere carattere meramente « accademico », deve misurarsi oggi concretamente.

Ma come conciliare questa improrogabile e valida esigenza della specialità con la altrettanto comprensibile e legittima preoccupazione di quelle Regioni e Provincie confinanti, come ad esempio nel Veneto che, pur afflitte dai medesimi problemi, non sono dotate di poteri e risorse speciali per cui risultano « svantaggiate » rispetto ai propri vicini?

Ciò che mi sembra di poter dire, prima di ogni altra cosa, è che la questione non può essere affrontata in termini di « contesa », o di omologazione magari ai livelli più bassi. Quasi che la soluzione debba essere ricercata nel depotenziamento della specialità, non a caso presentata sovente ed

erroneamente come mero e ingiustificato « privilegio ».

La sola soluzione ragionevole ci sembra possa e debba essere ricercata in un « rilancio » generale del regionalismo che consenta a tutte le Regioni di giocare un ruolo non marginale nella economia.

Del resto, proprio la natura e la portata di tali processi richiede e impone questa svolta, se è vero che oggi anche le Regioni dotate di poteri « speciali », o comunque « rinforzati », in questa materia sono sempre meno in grado, come abbiamo avuto modo di verificare nel corso dell'indagine, di influire concretamente sui grandi processi economico-sociali.

Potremmo dire, in un certo senso, che l'indagine sulle Regioni speciali ha contribuito a rendere più evidente non solo i problemi di quelle specifiche realtà, ma la condizione più generale del sistema regionale, a conferma che esigenze diverse non vuol dire esigenze separate e contrapposte.

Il fatto è che la « causa » delle Regioni speciali, se ha l'innegabile « specialità » che abbiamo cercato di tratteggiare, non è però né separata, né tanto meno contrapposta o conflittuale con le esigenze delle altre Regioni.

Del resto, anche riguardo alla necessità di evitare assurde competizioni, o anche solo di « isolarsi », abbiamo registrato nel corso dei sopralluoghi una maggiore sensibilità e consapevolezza.

Su questo punto non sarà inutile sottolineare, come conclusione da trarre, che a connotare la specialità non può bastare la condizione economica. Come abbiamo visto, questa « specialità » potrebbe essere estesa oggi a molte altre Regioni non speciali. Ciò che occorre in definitiva è un insieme di fattori e di valori che siano capaci di ridare un senso « generale » (come lo ebbero nella fase costituente) al rilancio della specialità.

Un rilancio che segni una nuova prospettiva delle specialità, considerate non più difensivamente rivolte all'interno, ma propulsivamente proiettate all'esterno dello Stato, se si supereranno, come abbiamo cercato di chiarire di seguito, anche quei ma-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

limesi e quei limiti formali che ancora sorgono per una malposta rivendicazione delle competenze allo Stato sia sul piano interno, sia su quello internazionale.

Un rilancio insomma che segni ed accenti una crescita generale del sistema regionale e autonomistico.

## 2. *La specialità come esigenza delle minoranze etnico-linguistiche. L'uso della lingua.*

Che la specialità sia stata e resti tutt'uno con l'autonomia indispensabile al riconoscimento e alla tutela delle minoranze linguistiche, è certo l'aspetto che in questa prima fase dell'indagine è apparso più immediatamente legato alle ragioni dell'origine e, insieme, alle esigenze attuali delle Regioni e Province interessate. In concreto però è apparso chiaramente come il rapporto tra specialità e minoranze non è né univoco quanto ad estensione della tutela, né incontestato quanto all'esercizio dei poteri che vi corrispondono. Nelle Regioni e nelle Province di confine, presso le popolazioni di minoranza linguistica, sono avvertite con grave sofferenza sia l'insufficienza delle garanzie statutarie, sia le molte carenze dovute alla mancata attuazione delle norme già esistenti. Nell'uno e nell'altro caso non si tratta, ovviamente, delle sole norme attinenti l'uso della lingua e la salvaguardia della cultura. La Commissione ha ricevuto ovunque sollecitazioni affinché il Parlamento approvi rapidamente le leggi attese già da molto tempo e intervenga, insieme, perchè sia dato corso alle norme di attuazione ancora mancanti per la Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano.

Di tutte questi aspetti e degli stessi problemi (e contestazioni) suscitati da alcuni effetti delle norme per la tutela delle minoranze (segnatamente il bilinguismo e la così detta « proporzionale etnica » nella provincia di Bolzano) riferiamo diffusamente nel corso dell'intera relazione. Ci limitiamo qui ai problemi relativi all'uso della lingua, che hanno rilevanza ed incidenza diversa a seconda delle Regioni.

Seguendo l'ordine delle visite effettuate potremmo così riassumere per sommi capi la situazione.

### VALLE D'AOSTA

Si tratta di risolvere alcune questioni soprattutto per quanto riguarda gli uffici pubblici per garantire ai residenti in Valle di potersi valere della lingua francese nel rapporto con il personale statale.

### TRENTINO-ALTO ADIGE

Inutile ribadire e sottolineare che qui si addensano le questioni più delicate e calde del rapporto tra i gruppi di lingua italiana e tedesca con particolare riferimento alla applicazione della proporzionale etnica nelle assunzioni nella Pubblica amministrazione statale e locale, nella assegnazione delle abitazioni di edilizia economica e popolare, eccetera.

Rinviamo l'analisi delle singole questioni alla citata relazione documentale, possiamo limitarci qui a rilevare che irrigidimenti ed eccessi nella gestione di una norma che in questo momento può risultare oggettivamente vantaggiosa per una parte e penalizzante per l'altra, possono solo inasprire una situazione già molto acuta.

Se questo è il nodo dominante a Bolzano, a Trento è ancora aperta la questione dei Ladini della Val di Fassa, che potrebbe trovare una adeguata soluzione con l'approvazione della legge sulle minoranze linguistiche attualmente in discussione alla Camera.

### SICILIA

Alla stessa legge si riconducono anche le speranze della minoranza albanese che è l'unica con una significativa presenza nell'isola.

### FRIULI-VENEZIA GIULIA

In questa Regione, come la Commissione ha potuto verificare nell'incontro con i relativi rappresentanti, è aperto il problema

della minoranza slovena particolarmente sentito in alcune zone della provincia di Udine, dove la questione lingua e della salvaguardia della cultura fa tutt'uno con una condizione economica-sociale molto precaria.

Anche per le minoranze slovene vale quanto già detto a proposito dei Ladini.

L'approvazione della specifica legge sulla tutela globale di questa minoranza potrebbe finalmente consentire di risolvere una questione assai delicata specialmente in zone di confine.

#### SARDEGNA

Nel corso di questo secondo sopralluogo nell'isola le questioni inerenti la lingua hanno avuto minore spazio, sia perchè altri argomenti molto importanti urgevano, sia perchè su di essi i rappresentanti degli organi regionali ci avevano già intrattenuto nel corso della precedente visita.

Anche per la Sardegna un fatto determinante sarà rappresentato dall'approvazione della legge ricordata.

#### 3. *I rapporti con la legislazione nazionale e con il Parlamento; il possibile ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

In tutte le Regioni visitate la Commissione ha percepito nettamente come ormai esse ritengano del tutto inadeguato il loro attuale rapporto con il Parlamento.

L'insoddisfazione è particolarmente diffusa tra le Regioni a statuto speciale.

Vi è all'origine anzitutto un giudizio severamente critico sulla legislazione nazionale ritenuta, sovente non a torto, invasiva e non coerente con il disegno costituzionale e con le norme degli Statuti speciali. Così avviene spesso che le leggi nazionali incidono su materie riservate alla competenza primaria delle Regioni speciali, limitandola o costringendola entro limiti che finiscono per snaturarla. Le difficoltà non si limitano al rapporto tra le norme, ma si estendono anche a quello soggettivo. Non è facile avere ac-

cesso al Parlamento e anche quando le Commissioni di merito, nelle quali si predispongono i singoli provvedimenti legislativi, di rado ricorrono alla consultazione delle Regioni, lo fanno in maniera giudicata spesso molto « formale » e senza tenere nel debito conto le effettive « esigenze » regionali.

Sono problemi ben noti sui quali avevamo avuto modo di intrattenerci già in occasione della precedente indagine della nostra Commissione. Per essi, nel corso della presente indagine, abbiamo registrato una accresciuta sensibilità, che non si è manifestata solo con denunce puntuali e documentate ma si è anche tradotta nella formulazione di proposte concrete e, comunque, di chiare sollecitazioni, in attesa di riforme più radicali, a mettere mano a correttivi efficaci in carenza dei quali, si ritiene, la situazione sarebbe destinata a subire ulteriori e gravi deterioramenti.

È significativo, ad esempio, che sia le Giunte regionali, sia gli Uffici di Presidenza dei Consigli — che pure hanno manifestato esigenze anche differenziate riguardo alle loro attuali effettive possibilità di rapporto tanto con il Governo quanto con il Parlamento — concordino generalmente nel considerare la Commissione parlamentare per le questioni regionali la sede idonea non a « mediare », ma a consentire un reale confronto tra il Parlamento e le Regioni.

Ancora più significativo, dicevamo, è il fatto che a sottolineare questa necessità siano le stesse Giunte regionali, che pure dispongono oggi di una sede quale è la Conferenza Stato-Regioni che, istituita con provvedimento amministrativo, sta per trovare ora sanzione legislativa nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio.

Evidentemente tale Conferenza, dei cui risultati nel corso dell'indagine abbiamo raccolto apprezzamenti differenziati, improntati però in genere a valutazioni critiche specialmente per quanto riguarda lo « spazio » che in essa sarebbe riservato alle Regioni a regime differenziato, non « copre » quel bisogno più generale delle Regioni di essere coinvolte in modo più sostanziale.

Da qui, appunto, la concorde indicazione, emersa nel corso dell'indagine, di rendere



« obbligatori », sebbene non vincolanti, i pareri di « conformità regionale » su tutti i disegni di legge di preminente interesse regionale da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tal modo la Commissione assumerebbe il ruolo dell'interlocutore permanente delle Regioni, rappresentando, pur con le ben note differenze istituzionali caratteristiche di un organo parlamentare, il corrispettivo, a livello legislativo, della Conferenza Stato-Regioni.

A nessuno sfugge naturalmente l'esperienza tutt'altro che esaltante delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali e Bilancio, cosiddette « filtro », i cui pareri e condizioni nella maggior parte dei casi, come è noto, pur essendo vincolanti, non riescono a « orientare » le decisioni delle Commissioni di merito.

Una modifica regolamentare che consentisse alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, come ipotizzato nelle specifiche proposte avanzate nella VIII e IX legislatura dalla quasi unanimità dei Gruppi parlamentari, di pronunciarsi su tutti i disegni di legge di preminente interesse regionale non può pertanto essere considerata risolutiva, e tanto meno esaustiva, di una problematica che necessita evidentemente di riforme ben più ampie. E tuttavia essa non potrebbe non costituire una novità significativa, come chiara indicazione di volontà decisa ad affrontare in maniera nuova problemi la cui soluzione non può essere ulteriormente dilazionata.

Nel corso dei sopralluoghi, come abbiamo avuto già modo di dire, sono state poste una varietà di questioni delle quali sarebbe estremamente difficile riferire.

Un dato va però richiamato ed è la sollecitazione venuta da tante parti alla nostra Commissione a farsi comunque interprete, nelle forme che saranno possibili, del disagio derivante per tutte le Regioni sia dal tipo di legislazione oggi prevalente — vale a dire quasi sempre di dettaglio e spesso rivolta ad « aggirare » il limite delle competenze « speciali » —, sia dall'esigenza di varare con sistematicità — o rinnovare dove quella esistente è inadeguata — quella le-

gislazione « quadro » di cui si avverte ovunque la necessità. Basti ricordare qui materie quali, ad esempio, i Parchi Nazionali (problema molto attuale in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) o anche la difesa del suolo, o le attività produttive.

Come tutti avvertono, il problema del rapporto tra legislazione nazionale e regionale — emerso con particolare gravità rispetto alle competenze primarie delle Regioni a statuto speciale — va ben oltre la pura apparente anomalia di un organo parlamentare che rileva — da tempo — le disfunzioni provocate dalla stessa legislazione nazionale e — da tempo — constata che il Parlamento non riesce a porvi rimedio. Né è sufficiente constatare come per questo aspetto il circuito interno parlamentare si mostri talmente frammentato da dover temere — con un qualche scetticismo — che sarebbe già insufficiente una riforma che pure apparentemente innovativa e difficile da realizzare. In questo clima, ricordare le ipotesi avanzate per una Camera delle Regioni suona solo — indipendentemente dalle opinioni in merito — come un tentativo di rinviare la soluzione ad una data assolutamente improgrammabile. Sta di fatto che laddove, dopo molte sollecitazioni, non funziona l'invocato *self-restraint* del Parlamento, assumono rilievo politico le ipotesi di maggiori garanzie esterne quali quelle ipotizzate nel documento approvato dal Consiglio regionale della Sardegna, per il quale dovrebbe essere introdotta nella Corte Costituzionale una più diretta connotazione regionalistica sia in senso soggettivo, sia sul piano operativo.

#### 4. *Le norme di attuazione tra Governo e Parlamento. I ritardi nella emanazione dei decreti di attuazione degli statuti.*

In tutti i sopralluoghi effettuati si è avuto modo di verificare quanto sia esteso il contenzioso relativo alle norme di attuazione, e come, in taluni casi, la mancanza di quelle norme blocchi, a distanza di molti anni, l'effettività di punti qualificanti degli statuti.

Al di là del numero e della natura dei problemi aperti, un dato è emerso sugli altri,

secondo quanto era già stato messo in luce in questi anni, quasi concordemente, dalla maggioranza degli osservatori e che ha trovato ora conferma e convalida nell'indagine: le procedure previste dai vari statuti regionali, che pure presentano diversità tra di loro in ordine alle possibilità delle Regioni di pronunciarsi prima e dopo la definizione delle bozze dei decreti di trasferimento da parte delle Commissioni paritetiche, finiscono generalmente con il produrre norme « confezionate », riducendo fortemente le possibilità di effettivo intervento da parte degli organi regionali.

I ritardi e le manipolazioni nella emanazione dei decreti, tante volte denunciati e documentati nel corso dei sopralluoghi di questa indagine, come già era nelle risposte al questionario della nostra Commissione per la precedente indagine conoscitiva, dimostrano che anche le procedure più « garantiste », come nel caso della Sicilia e della Sardegna, non consentono — o non consentono in misura adeguata e tempestiva — un coinvolgimento delle Regioni, le quali, nella maggior parte dei casi, si limitano a « registrare » spesso con gravissimo ritardo i decreti di trasferimento.

Alla luce di tali conferme, è stato riproposto il problema del ruolo del Parlamento oggi escluso (ad eccezione che per i provvedimenti riguardanti la Valle d'Aosta) da qualsiasi intervento. Si tratta ormai di una esigenza che non può più rimanere confinata al dibattito ed alla attenzione degli esperti e degli studiosi. È invece una esclusione che appare sempre più necessario riconsiderare, stante le « anomalie » e le incongruenze che da esse derivano, sia per l'ordinamento in generale sia, soprattutto, in riferimento al rapporto Stato-Regioni speciali. Anche se, è stato più volte ribadito dalla stessa Corte Costituzionale, essa è giuridicamente legittima e conforme alle norme statutarie.

Di tale esigenza ebbe a parlare, è opportuno ricordarlo, anche il Ministro per gli affari regionali, onorevole Vizzini, il quale riferì alla Commissione, nella seduta del 28 marzo 1985, che il Governo stava valutando la possibilità di presentare al Parlamento,

sotto forma di disegni di legge, alcuni dei decreti di attuazione delle norme statutarie: in questo modo si sarebbe, evidentemente, immesso anche il Parlamento in un circuito procedurale dal quale attualmente è totalmente escluso. Certo, le difficoltà sono superiori anche alla volontà e alla determinazione del Ministro se, a più di un anno di distanza, in occasione della recente proroga per le norme di attuazione della Valle d'Aosta, lo stesso ministro Vizzini, pur ribadendo l'opportunità di valorizzare con maggiore efficacia le funzioni della nostra Commissione, non ha potuto annunciare, però, che in qualche modo la sua proposta aveva fatto qualche ulteriore passo avanti.

Ma sollecitazioni a intensificare in tal senso la ricerca di soluzioni praticabili sono venute da più parti e noi dobbiamo cercare di raccogliercle.

Del resto questo sistema, inserito negli statuti nella convinzione, rivelatasi poi illusoria, di garantire la gestione di una fase transitoria e di impianto delle nuove istituzioni, non ha corrisposto pienamente agli obiettivi garantisti che si prefigge e anzi, come ho già ricordato, gli inconvenienti maggiori sono proprio quelli denunciati in tal senso dalle Regioni.

Questa indagine conferma, d'altronde, che essi perdurano. Nè sono valse a renderlo più coerente con i « poteri » delle singole Regioni, gli accorgimenti e i correttivi apportati in qualche situazione, come la Sardegna, al meccanismo di formazione delle norme stesse.

Ora, se è indiscutibile che anche questa peculiarità delle norme delle Regioni speciali, rispetto alle Regioni ordinarie, segna sul piano costitutivo e procedurale la sostanziale diversità tra i regimi differenziati e i regimi ordinari, non si vede come l'immissione del Parlamento nel circuito gestionale di tale prerogativa, attualmente limitata a Governo e Regioni, possa alterarne la natura.

Proprio l'esperienza della regione Valle d'Aosta, la sola oggi tra le Regioni speciali per la quale sia previsto, prima dell'emanazione definitiva dei decreti predisposti dalla Commissione paritetica, un parere dell'organo parlamentare, dovrebbe incoraggiare e

non frenare la ricerca di soluzioni più avanzate e diverse anche per le altre Regioni.

È proprio « l'eccezionalità » di quella Regione infatti a dimostrare, al di là dei concreti risultati di quella particolare esperienza e della valutazione che ne può essere data, che il coinvolgimento del Parlamento non ha leso alcuna prerogativa nè rappresentato intralcio al rapporto Stato-Regione.

5. *Il controllo governativo sulle leggi regionali; un problema già affrontato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Un'altra questione emersa nel corso dell'indagine, sottolineata in modo particolare da parte della Sardegna, dove si è recentemente svolto un apposito Convegno di studi organizzato dal Consiglio regionale con l'adesione del Comitato di Coordinamento dei Presidenti dei Consigli regionali, riguarda il controllo governativo delle leggi regionali.

Si tratta di una questione di grande interesse e sicuramente non nuova per la Commissione, che, come è noto, ebbe ad occuparsene a lungo qualche anno fa giungendo, il 6 luglio 1982, dopo un approfondito impegno di lavoro, all'approvazione di una specifica relazione al Parlamento, alla quale il relatore intende richiamarsi, condividendone integralmente le conclusioni.

Il senso del Convegno, come è stato efficacemente sottolineato dal presidente Sanna, è stato invece quello di discutere il nodo delle forme e dei meccanismi di controllo preventivo delle leggi regionali da parte del Governo in un « confronto a tutto campo » per uscire sia da una posizione di sterile lamentazione contro il fiscalismo del controllo governativo delle leggi regionali sia da una non sincera e non approfondita verifica ed autocritica circa i limiti e le obiettive responsabilità riscontrabili nel processo di costruzione e di approvazione delle leggi regionali.

Da qui la conflittualità perdurante tra Stato e Regioni denunciata anche recentemente dal professor Paladin, di cui sono inequivocabile conferma l'alto numero di

leggi regionali respinte dal Governo e dall'altro l'alto numero di ricorsi delle Regioni speciali e ordinarie alla Corte senza che finora sia mai stato attuato dal Parlamento quell'intervento auspicato dalla nostra stessa Commissione con il documento già ricordato.

6. *La revisione degli statuti come mezzo per un « ripensamento » delle specialità: problemi e prospettive.*

Dagli elementi fin qui richiamati e da altri sui quali non è possibile intrattenerci, ma che risulteranno evidenti dalla lettura dei materiali raccolti, emerge, a giudizio del relatore, la consapevolezza di una esigenza cui non si guarda più con i timori e lo scetticismo passato: quella di una riflessione sulla « specialità oggi ». Ci sembra cioè di poter dire che oggi vi sono minori preoccupazioni e titubanze ad avviare il « ripensamento » delle specialità; non si teme più, o comunque si teme molto meno, che ciò possa rimettere in discussione conquiste storiche fondamentali e già acquisite.

Da questo punto di vista, l'indagine, anche sulla base delle conclusioni di quella precedente, ha contribuito in maniera rilevante a confermare, che la specialità non è un lusso o un privilegio di altri tempi, e che essa, proprio per evitare ulteriori e pericolosi appiattimenti e offuscamenti, può e deve essere rinnovata e arricchita nell'interesse generale del Paese.

Sotto questo profilo va segnalato l'avvio di una inversione di tendenza registrabile anche tra la fase iniziale dell'indagine e quella degli ultimi sopralluoghi.

Ci sembra di poter dire, infatti, sulla base di precisi riscontri, che vi è oggi una maggiore consapevolezza della necessità di avviare con più determinazione e coraggio quella riflessione sulla « specialità oggi » di cui parlavamo partendo anche dagli statuti.

Riflessione che non intende naturalmente, a quel che abbiamo inteso e che condividiamo, « rimandare » a dopo nessuno dei problemi aperti, a cominciare dalla attuazione di norme statutarie valide ma tuttora inapplicate. Indicazioni in tal senso emer-

gono non solo dal documento approvato dal Consiglio regionale della Sardegna, ma anche dalle molte richieste e proposte avanzate nel corso degli altri sopralluoghi.

Quando si parla di eventuali e possibili modifiche agli statuti è doveroso ricordare però l'eccezione del Trentino-Alto Adige, dove tale opportunità è considerata assolutamente da scartare, per la sua pericolosità, dalla stragrande maggioranza delle forze politiche, le quali ritengono che il « pacchetto » non vada toccato. Qui, al contrario, la richiesta unanime è che esso sia attuato rapidamente, con grande senso di responsabilità ed equilibrio se non si vuole rendere ancor più acuta una situazione già tanto grave e difficile.

Sulle concrete proposte di revisione degli statuti e sulle eventuali modifiche da apportare, anche agli aspetti concernenti i rapporti interni tra organi regionali, la Commissione non può che limitarsi a prendere atto e registrare tali nuovi orientamenti. C'è da rilevare, tuttavia, che esse costituiscono una novità positiva perchè contribuiscono a far uscire le Regioni speciali da una posizione che è apparsa talvolta di titubante ed esclusiva « difesa » dell'esistente e che, come sappiamo, non ne ha impedito « l'appiattimento » senza far emergere peraltro in questi anni le « nuove » potenzialità ed esigenze della specialità.

Alla Commissione dunque non compete alcun diritto-dovere di proposta al riguardo, perchè sta alle forze politiche delle singole Regioni, ed eventualmente alle Regioni speciali tra di loro, valutare natura e portata delle eventuali modifiche da proporre per i rispettivi statuti. È opportuno rilevare, comunque, che le proposte di revisione avanzate sul tema delle competenze e dei rapporti con lo Stato centrale, mirano alla ricomposizione del quadro unitario degli interventi regionali nei settori che l'evoluzione economica e sociale mostra oggi, invece, frammentati nell'elenco delle competenze statutarie. Si tratta, prevalentemente, di riaggregare nei poteri di quelle Regioni alcuni degli interventi in campo economico che oggi ne sono esclusi, o di attrarre a com-

petenza primaria parte di quelle che sono ora concorrenti.

Sempre per memoria, vale la pena di ricordare alla Commissione che tra le questioni « aperte », la cui risposta potrebbe richiedere e comportare anche significative modifiche agli stessi statuti regionali, ve ne sono alcune particolarmente importanti che riguardano lo stesso « dimensionamento » e « assetto » di due Regioni speciali.

La eccezionale « specialità » ad esempio, della regione Trentino-Alto Adige in cui la forza preminente risiede nelle due Province — le quali, per usare l'espressione del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano, sono tenute insieme, « come due ciliege », dal Consiglio regionale —, fa ritenere a taluno la specialità di Trento non altrettanto giustificata quanto quella di Bolzano. Cosicché, in definitiva, la specialità della Regione potrebbe ridursi alla sola Provincia di Bolzano essendo Trento collegabile ad altre realtà territoriali.

In questo modo sarebbe però rimesso in discussione tutto il pacchetto con le implicazioni su cui ci siamo già soffermati. Per queste ragioni non riteniamo assolutamente praticabile tale ipotesi.

Anche in Friuli-Venezia Giulia sono presenti delicati problemi resi più acuti da una situazione economica che fa sentire i suoi effetti negativi specialmente in alcune provincie ed aree territoriali. Di qui, i problemi aperti sul « regime » da riconoscere a Trieste, Udine, Pordenone nel momento in cui la Regione è fortemente impegnata a cancellare gli effetti distruttivi del terremoto. Tutte questioni che solo in parte sono « interne », perchè esse coinvolgono o comunque riguardano realtà di Regioni confinanti ove non opera la specialità.

#### 7. *Le prospettive aperte dall'approccio al tema delle riforme istituzionali.*

La varietà e soprattutto la natura delle questioni affrontate nel corso dell'indagine hanno riproposto sovente l'esigenza di riforme istituzionali anche di grande respiro. Si tratta di una necessità avvertita oggi anche nelle Regioni speciali, a prescindere

dal giudizio e dalle valutazioni difformi che sono state espresse sui lavori della Commissione Bozzi.

Anche la nostra Commissione dovrebbe riconsiderare ora i problemi delle autonomie speciali sotto il profilo delle riforme istituzionali perchè le valide ragioni che, nell'impostare la precedente indagine, ci indussero a non includere i temi delle riforme tra quelli da affrontare allora, oggi non giustificano un nostro ulteriore silenzio. Non sussistono più infatti le ragioni di « correttezza » avanzate nei confronti dell'apposita Commissione bicamerale e, d'altra parte, vivono invece tutte le condizioni favorevoli per colmare quell'insufficiente approfondimento dell'argomento all'interno della nostra Commissione che costituì allora un secondo motivo di astensione.

Non è un caso d'altra parte che questi temi siano stati questa volta più presenti nel confronto con le Regioni. Queste, sia pure con una varietà di accenti, sottolineature e apprezzamenti che dobbiamo tenere in conto, ci hanno sollecitato a riprendere il dibattito anche su questi temi. È forse prematuro tentare di anticipare qui proposte e indicazioni al riguardo; è opportuno invece sottolineare l'intreccio tra le questioni affrontate nel corso dell'indagine e questi temi più generali, di cui non sarebbe male iniziare a discutere anche tra di noi.

Per memoria desidero ricordare, ad esempio, che da più parti è stata riproposta l'esigenza, nel caso del mantenimento di un sistema bicamerale, di prevedere una Camera delle Regioni. Se a questa situazione si dovesse andare, come del resto le stesse Regioni unanimemente richiedevano nel documento consegnato alla Commissione Bozzi, è evidente che anche i problemi del rapporto tra i poteri delle Regioni speciali e quelli delle Regioni ordinarie, potrebbe trovare un punto, diciamo così, di più adeguato e avanzato equilibrio nel senso di un generale innalzamento del ruolo complessivo del sistema regionale, in un contesto che faccia salve le « peculiarità » dei regimi differenziati. Senza impensabili e ingiustificate penalizzazioni. Così come abbiamo registrato

una serie di rilievi critici sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale nel corso di questi anni che — come abbiamo già accennato — fanno ritenere matura la necessità di una diversa composizione di questo importante organo, per far posto anche ai rappresentanti delle Regioni.

#### 8. *I problemi finanziari nel quadro del contenimento complessivo della finanza regionale.*

Nel corso dei sopralluoghi, le questioni sollevate sull'assetto e sulla concreta gestione della finanza delle Regioni speciali sono apparse particolarmente complesse e, di fatto, sottese all'intero contenzioso sulla attuazione degli statuti. È stato possibile constatare ovunque come la difficoltà ad ottenere pienamente le risorse « dovute » sia ritenuta il limite più diffuso all'esercizio effettivo di quelle competenze e quei poteri che pure sono garantiti dall'autonomia speciale. Occorre anzi registrare come l'accento sia stato posto in modo particolare sulla quota di risorse proprie — comprese quelle dovute a titolo di solidarietà — più che sui trasferimenti settoniali comuni peraltro anche alle Regioni ordinarie. Certo, anche su questi ultimi le riserve non sono mancate, specie per quanto attiene alle incentivazioni e ai sostegni alle attività economiche, ma per quelle proprie è stato ripetutamente ribadito come esse per livello, dinamica ed autonomia dovrebbero garantire l'esercizio effettivo della specialità (e diversità) che ne è all'origine.

La Commissione ha dovuto registrare invece che anche in questo settore esiste ancora un contenzioso piuttosto elevato cui non hanno posto fine — sebbene siano state accolte con favore come ratifica del risultato raggiunto nelle rispettive commissioni paritetiche — le tre leggi di « coordinamento » della finanza per la Valle d'Aosta, la Sardegna ed il Friuli.

Si pensi, ad esempio, alla contesa sulla definizione e sulla base di calcolo dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali in Sardegna. La Regione — trovando consenso,

a quanto ci è stato riferito, anche nel Ministero del tesoro — rivendica la propria quota di compartecipazione sull'ammontare complessivo dell'imposta, mentre il Ministero ritiene che essa non sia dovuta opponendo che la riscossione avviene come imposta di consumo percetta fuori del territorio regionale. Si tratta, al di là del merito, in questo come in altri casi, di risorse consistenti che contribuiscono tutte, si è detto, per natura ed ammontare, a determinare quella caratteristica autonomia finanziaria che è essa stessa elemento distintivo della autonomia speciale.

Se, però, nei casi di « recupero » centralistico di competenze o poteri normativi e amministrativi risulta evidente come per lo più le inadempienze siano frutto di resistenze di apparato, o di una più generale insensibilità politica verso i principi autonomistici, nel caso della finanza occorre riconoscere che giuoca un ruolo di tutto rilievo anche l'esigenza centrale di assicurare il controllo dei flussi finanziari e della spesa alla manovra di governo e contenimento delle risorse. Esigenze cui il Parlamento è stato chiamato ripetutamente negli ultimi anni per il complesso della finanza degli enti locali e delle Regioni. Ed è proprio di fronte alla evoluzione fortemente restrittiva subita dalla autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie, che l'attribuzione a quelle speciali di consistenti risorse proprie connesse al livello delle imposte riscosse, per redditi prodotti o attività esercitate nella Regione, si conferma per eccellenza un elemento qualificante e distintivo della specialità.

Si mancherebbe però di cogliere un elemento particolarmente significativo se non si annotasse qui che proprio su questa « specialità » si concentrano le maggiori perplessità di quanti propendono per il riavvicinamento dell'autonomia ordinaria a quella delle Regioni speciali.

La Commissione ha già avuto modo di esprimere il proprio parere sulla progettata riforma della finanza delle Regioni ordinarie. In quelle osservazioni si ribadiva la necessità di riconoscere alle Regioni anche una autonoma capacità impositiva invertendo la

scelta compiuta dalla legge n. 281 del 1970 che non si è mostrata in grado di prefigurare una fonte autonoma di entrate regionali in misura significativa. L'evoluzione successiva ha finito poi per restringere la finanza delle Regioni ordinarie nello strettissimo cerchio di risorse solo derivate e contingentate con cadenza annuale in cui quelle così dette « proprie » sono appena sufficienti alle funzioni ordinarie.

Sottolineare qui le differenze che connotano questo aspetto della specialità, non può servire certo a mettere in dubbio la necessità di confermare e consolidare alle Regioni speciali l'autonomia finanziaria riconosciuta loro dagli statuti. Si tratta, al contrario, di sottolineare la necessità di una revisione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni perchè le risorse assegnate alle Regioni ordinarie, per quantità e qualità, possano finalmente assicurare anche alla loro autonomia un indispensabile supporto finanziario. Al pari di quanto avviene oggi, pur con i problemi ricordati e secondo i rispettivi gradi, per quelle speciali. Ma significa anche risolvere l'attuale antinomia tra governo centrale e complessivo della finanza nel settore pubblico allargato e autonomia regionale, affinché le giuste esigenze centrali non trovino soddisfazione solo nella compressione della autonomia locale. E questo, del resto, il senso del minimo legale affinché si possa continuare a parlare di autonomia finanziaria, come ha ritenuto la stessa Corte costituzionale nella pur restrittiva sentenza n. 307 del 1983 e più esplicitamente, per il caso sottoposto, nella sentenza n. 245 del 1984.

Se un approccio alla soluzione del problema può venire dalle proposte in tema di autonomia impositiva, occorre ricordare che anche per le Regioni speciali il discorso resta, sino ad ora, nell'ambito di quello avanzato dalla Conferenza dei Presidenti con il documento presentato alla nostra Commissione nel corso dell'incontro avuto in occasione delle citate osservazioni da noi rese sul disegno di legge n. 1579. Senza dimenticare però che — in primo luogo da parte della regione Sicilia — l'autonomia impositiva

tiva aveva suscitato diverse e concrete rivendicazioni prima dell'accentramento del prelievo attuato con la riforma del 1971.

La revisione dell'ordinamento finanziario per il citato « coordinamento » con la riforma tributaria è ancora pendente per le regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige e per le due Province autonome. Quello vigente, come si sa, è ancora provvisorio e vi è stata, ovviamente, l'unanime sollecitazione di tutti i soggetti incontrati perchè si giunga alla rapida definizione di queste norme. Di fatto però il nuovo regime finanziario dovrà scaturire dai lavori delle rispettive commissioni paritetiche le quali, secondo le scarse informazioni in proposito, lavorano da tempo a dirimere le molte controversie esistenti tra i ministeri finanziari e le Regioni. L'esistenza del contenzioso — compresa qualche divergenza tra le richieste della regione Trentino e quelle della provincia di Bolzano — è emersa ben chiara nel corso dei sopralluoghi. Attualmente, per quanto riferiscono le notizie di stampa, starebbero profilandosi le intese conclusive nella commissione paritetica per il Trentino e le Province autonome. Ancora senza esito sono invece i lavori della ricostituita commissione speciale per la Sicilia.

Diviene però importante sottolineare come ancora una volta l'attuale meccanismo di definizione delle norme di attuazione mostri il proprio limite nella insufficiente trasparenza di quel procedimento verso il Parlamento. Anche se, formalmente, per il Trentino e le Province, la revisione dovrà avvenire con legge ordinaria secondo quanto previsto dall'articolo 104 dello statuto e come è avvenuto per la Valle d'Aosta, la Sardegna ed il Friuli.

Resta comunque il problema come lo abbiamo già segnalato ripetutamente. Per la importanza che la materia riveste, specie per il caso della Sicilia dove la revisione resta nell'ambito dell'articolo 36 dello statuto con modifiche alle norme di attuazione vigenti, quella insufficiente trasparenza potrebbe forse trovare attuazione in una eventuale relazione dei Ministri interessati davanti a questa Commissione.

9. *Gli enti locali nelle Regioni a statuto speciale: il disegno di legge per l'attribuzione delle competenze primarie e quello di riforma delle autonomie.*

La recente approvazione della legge siciliana in attuazione degli articoli 15 e 16 dello Statuto con cui si è costituito, dopo 40 anni, « il libero Consorzio dei Comuni » — in definitiva, la nuova Provincia, — ha riproposto in qualche modo per tutte le Regioni speciali il tema del rapporto con gli enti locali.

I colleghi sanno che la Camera ha già approvato una legge costituzionale, attualmente all'esame del Senato, con la quale si affida anche alle regioni Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, la competenza primaria in materia di enti locali.

L'occasione, che ci auguriamo imminente, dell'entrata in vigore, di questa nuova normativa, richiede più che mai una attenta riflessione, anche autocritica, politica e culturale, da parte di tutte le Regioni speciali, su un aspetto reso più attuale tra l'altro dal dibattito in corso al Senato sulla legge di riforma delle autonomie locali.

Abbiamo avuto modo altre volte di sottolineare, come, nel rapporto con gli enti locali, le Regioni speciali non presentino nel loro insieme, un bilancio molto positivo.

I sopralluoghi però hanno consentito alla Commissione di verificare che esiste qualche elemento, non trascurabile, di novità.

Ci sembra infatti di particolare valore la esperienza maturata nella regione Friuli-Venezia Giulia nella fase, non ancora conclusa, di ricostruzione delle zone colpite dal sisma. L'affidamento ai Comuni e alle Province di compiti, trattenuti finora, anche in situazioni analoghe, in testa alla Regione, si è rivelato, senza alcuna concessione all'enfasi, la carta vincente. Messa di fronte ai compiti enormi della ricostruzione i Comuni e le Province hanno saputo fare, e fare bene, la loro parte. La Commissione ha potuto visitare direttamente solo il comune di Gemona, ma ne ha ricavato ugualmente l'impressione di una generale e positiva effi-

cazia degli strumenti adottati per l'attuazione degli interventi di ricostruzione. Non è un caso che proprio alla luce di quei risultati la Regione stia definendo una legge generale di decentramento a favore degli enti locali.

Anche in Sardegna, dopo anni di accentramento regionale, abbiamo verificato che finalmente è stata imboccata la strada del decentramento di cui fanno fede le cifre cospicue previste in bilancio per Comuni e Provincie. Un banco di prova particolarmente impegnativo per la regione Sardegna sarà però il nuovo piano di rinascita che, anche sotto il profilo del rapporto con Comuni e Provincie, può rappresentare una occasione davvero qualificante.

Segni di una ripresa di attenzione su questi temi li abbiamo registrati anche nelle altre Regioni.

Per la Sicilia abbiamo già detto della nuova legge appena varata; si tratta ora di farla decollare.

Nel Trentino-Alto Adige la questione si pone con qualche difformità nelle due Provincie.

A Bolzano, per il complesso delle funzioni che sono attribuite ai comprensori e per i poteri con cui operano si ha l'impressione che l'aggregazione intercomunale sia ancora piuttosto fragile e rimanga dominante il rapporto diretto Provincia-singoli Comuni.

A Trento il funzionamento dei comprensori presenta ugualmente un bilancio, mi sembra, alquanto deludente, poichè essi appaiono concepiti più come referenti delle attività della Regione che come strumenti di aggregazione di funzioni attribuite ai Comuni.

Infine, la particolare situazione della Val d'Aosta. È questa l'unica Regione ove il territorio coincide con quello « tradizionalmente » appartenente alla Provincia. Qui l'esigenza saliente è perciò quella di favorire una aggregazione intercomunale che consenta ai piccolissimi Comuni di quel territorio, di uscire da una condizione di « emarginazione » e di dipendenza dalla Regione anche per le attività di ordinaria amministrazione. Nel caso specifico, a quanto abbiamo potuto

capire esaminando alcune proposte, ci sembra che ciò richiederà soprattutto una maggiore valorizzazione delle comunità montane.

Pur in un quadro naturalmente difforme da Regione a Regione, il tema del rapporto con gli enti locali, del decentramento, della delega di funzioni, ha assunto ovunque uno spiccato rilievo politico-istituzionale, proprio in rapporto ad alcuni nodi decisivi che le Regioni speciali (ma ciò vale per molti aspetti anche per quelle ordinarie) debbono oggi sciogliere. Ad iniziare da quello non più rinviabile di una profonda riforma di quella che, per convenzione, si definisce la « macchina regionale ».

La delega e il decentramento rappresentano quindi un passaggio obbligato per tutte le Regioni speciali, chiamate oggi a dar prova di rinnovata vitalità e lungimiranza e non a ricalcare esperienze e impostazioni che hanno dato pessimi risultati sia sul piano nazionale, sia su quello regionale.

#### 10. *I « rapporti internazionali » da limite a nuovo ruolo delle Regioni a statuto speciale.*

Si è già detto all'inizio dell'accresciuto interesse per un « ripensamento » della specialità. Una conferma molto significativa del nuovo « respiro » che va assumendo tale riflessione è venuta dall'attenzione che nel corso dell'indagine abbiamo verificato per il ruolo « internazionale » che le Regioni speciali potrebbero e dovrebbero svolgere, certo nell'ambito di uno Stato che è e si vuole rimanga unitario.

Era facilmente prevedibile che un po' ovunque, nel corso dei sopralluoghi, fosse sollevato il tema del rapporto con la CEE. Vi è infatti il riferimento alla emanazione delle direttive comunitarie, che spesso, vanno a colpire competenze primarie come nel caso dell'agricoltura, o l'esigenza di avere rapporti diretti con gli « Uffici » comunitari per tutte quelle attività che impattano con i limiti o con la dimensione europea.

Meno scontati erano invece altri profili del problema. Dall'indagine infatti è anda-



ta via via emergendo una esigenza di ordine più generale, fortemente avvertita in Friuli-Venezia Giulia, e in Sardegna, ma non meno presente in Sicilia e altrove, che concerne appunto il ruolo « internazionale » delle Regioni speciali. Non nel senso naturalmente che esse possono e debbono essere « soggetto » di politica internazionale, ma, come si è espresso il presidente Melis, di diritti internazionali ed esterni.

Che la situazione esistente presenti incongruenze e limitazioni assurde e persino grottesche — come rilevava il presidente Biasutti ricordando che anche per contatti diretti con le Regioni confinanti, con le quali sono state avviate importanti opere comuni, occorre l'autorizzazione « preventiva » del Ministero degli Esteri —, è stato riconosciuto dallo stesso ministro Andreotti in un recente Convegno svoltosi a Venezia. Tanto che si era convenuto, in quella sede, sulla necessità di definire al riguardo un protocollo la cui bozza ora, come è stato osservato dal Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia, non sembra però contenere quanto concordato nelle sue linee generali con le Regioni.

Si tratta naturalmente di un punto delicato la cui soluzione non può essere ricercata nell'ambito di vincoli burocratici, che, già discutibili per un ente locale, appaiono francamente assurdi e anacronistici nei confronti di Regioni dotate di poteri « speciali ».

Il rapporto con la CEE presenta dunque alcune contraddizioni, largamente riconosciute, che penalizzano tutte le Regioni, ma particolarmente quelle speciali dotate di competenze primarie in importanti settori comunitari. Le Regioni infatti sono oggi « soggetto » passivo delle decisioni comunitarie, spesso confezionate in sedi che non sono neppure politiche, ma tecniche, alle quali le Regioni non possono accedere ad alcun titolo.

In questo campo manca anzitutto il coordinamento tra Governo, Regione e Parla-

mento. A questo obiettivo, con soluzioni in parte discutibili, miravano alcuni disegni di legge di iniziativa del Governo, che però sono stati di volta in volta ritirati o bloccati. Né ci risulta che la Conferenza Stato-Regioni abbia modificato qualcosa al riguardo. Oggi pertanto vigono solo i « divieti » i quali, come veniva ricordato in Sardegna, danno luogo a situazioni paradossali per cui un qualsiasi privato può avere i « suoi » uffici alla Comunità e seguire i suoi interessi, mentre una Regione speciale non può promuovere alcuna iniziativa.

Dunque, proprio guardando ad un ruolo « forte » delle Regioni speciali nel contesto nazionale, nell'ambito della CEE, e infine anche in una dimensione più ampia, occorre riconoscere a queste Regioni uno spazio ed una iniziativa che non potrà non giovare al ruolo del nostro Paese.

Potremmo riprendere quanto ha affermato il presidente Lauricella (« Avanti », 29 giugno 1986) in riferimento alla regione Sicilia, che deve poter svolgere « un ruolo attivo per la pace nel Mediterraneo. Il che non vuol dire, sia chiaro, una autonoma politica estera della Sicilia. La politica estera la fa lo Stato italiano, ma nel quadro della politica estera nazionale la Sicilia può contribuire di più a dare un segno di pace alle relazioni tra gli Stati, ricercando accordi e collaborazioni commerciali e nel campo delle iniziative culturali ».

Gli stessi concetti, se non le stesse parole, abbiamo sentito formulare in Friuli-Venezia Giulia, nella Valle d'Aosta, in Trentino-Alto Adige e in Sardegna, a conferma di una nuova e più matura consapevolezza delle Regioni, le quali, senza inutili velleità, avvertono l'esigenza di un « salto » del proprio ruolo.

Questa maggiore consapevolezza, che si esprime anche in nuove aspettative, non solo non deve indurre in sospetto, ma al contrario deve essere salutata come una positiva novità da incoraggiare e non deludere.

PAGINA BIANCA

**DOCUMENTO CONCLUSIVO**  
**PROPOSTO DAL SENATORE BIGLIA (\*)**

(\*) Il documento è stato presentato alla Commissione dal senatore Biglia nella seduta del 26 novembre 1986, sottoscritto anche dal deputato Matteoli nella seduta del 10 dicembre e non approvato nel corso della stessa seduta.

PAGINA BIANCA

Pur prescindendo, in questa sede, dall'incidenza che avrebbe, sull'istituto della Regione, l'estensione ad esso di auspicabili fondamentali riforme costituzionali (quali l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta; l'articolazione delle circoscrizioni elettorali non soltanto in ambiti territoriali ma anche in ambiti costituiti dalle categorie di coloro che svolgono le attività e le funzioni previste dall'articolo 4 della Costituzione; l'esclusione, per l'esercizio della potestà normativa regionale, del valore di legge, costituendo questa la indeclinabile prerogativa dello Stato unitario e apparendo al tempo stesso opportuno l'avvio di un processo di defegificazione), a conclusione dell'indagine conoscitiva sui « Rapporti tra Stato, Regioni a statuto speciale e Province autonome », si osserva:

1) L'autonomia locale, riconosciuta dalla Costituzione con gli articoli 115 e 128 agli enti territoriali indicati nell'articolo 114, consiste nella attribuzione di poteri (di vario grado e in materie più o meno determinate, da esercitarsi nell'ambito di comunità locali), ad organi che sono scelti dalle comunità stesse e che non sono in rapporto gerarchico rispetto agli organi dell'amministrazione statale (centrale o decentrata).

2) Le « forme e condizioni particolari di autonomia » attribuite dall'articolo 116 alle cinque Regioni a statuto speciale possono consistere nella previsione di poteri di grado diverso, o in materie diverse, o attribuiti ad organi diversi, rispetto alle norme stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

3) Gli statuti speciali, però, anche se approvati con legge costituzionale, non possono derogare ai principi sui quali si fonda la Costituzione, poichè tutte le norme che costituiscono l'ordinamento costituzionale devono essere coerenti con i principi fondamentali che di esso costituiscono l'essenza, così che una norma che apparisse in contrasto, an-

che se approvata con legge costituzionale, dovrebbe essere interpretata in modo da evitare il contrasto, oppure dovrebbe essere disapplicata, come corpo estraneo che non può trovare posto in un ordinamento costituzionale non contraddittorio.

4) Neppure con legge costituzionale che approvi uno statuto speciale di Regione ad autonomia particolare si può derogare ai « principi fondamentali » enunciati negli articoli da 1 a 12 della Costituzione, fra i quali vi è il principio di eguaglianza (articolo 3) nonchè i principi dell'autonomia locale e del decentramento dei servizi statali (articolo 5).

5) Parimenti, non si può derogare dalle norme contenute nella Parte Prima, le quali concernono i « diritti e doveri dei cittadini », non essendo concepibile che tali diritti e doveri abbiano, in una Regione a statuto speciale, una estensione diversa (il che costituirebbe anche violazione del principio di eguaglianza).

6) Così pure non si può derogare alle norme contenute nei Titoli della Parte Seconda diversi dal V, poichè essi riguardano istituti di rilevanza nazionale e non locale, e come tali al di fuori di ogni applicazione del principio dell'autonomia locale.

7) Pertanto, gli statuti speciali approvati con legge costituzionale possono derogare soltanto alle norme contenute nel Titolo V della Costituzione, ma non a tutte, poichè ve ne sono alcune che enunciano principi fondamentali che non ammettono eccezione (come sono le norme che tutelano l'autonomia delle Province e dei Comuni, autonomia che non potrebbe essere soppressa o snaturata senza violare il principio fondamentale enunciato dall'articolo 5).

8) In conclusione, le « forme e condizioni particolari di autonomia » delle Regioni a statuto speciale possono consistere soltanto in quanto indicato nel precedente punto 2.

9) Occorre pertanto sottoporre a revisione gli statuti speciali per verificare se essi

contengano disposizioni che contrastino con i principi fondamentali della Costituzione e, in generale, con norme di essa che non possono essere contraddette.

10) Tale è il caso, per tutte le Regioni a statuto speciale, dei diversi limiti posti alla loro potestà normativa rispetto ai più ristretti limiti stabiliti dall'articolo 117 per tutte le Regioni: tale articolo, infatti, assicura il principio della coerenza delle norme regionali con i principi fondamentali stabiliti da tutte le leggi dello Stato (e non soltanto dalle riforme economico-sociali, come si legge nell'articolo 4 del vigente statuto T.A.A.) e salvaguarda gli interessi delle altre Regioni (mentre nel detto articolo 4 è contenuto l'equivoco riferimento agli « obblighi internazionali »).

1) Per quanto in particolare riguarda il Trentino-Alto Adige, l'attribuzione di potestà legislativa alle Province di Trento e di Bolzano (articolo 8 dello Statuto) eccede dalla previsione dell'articolo 116 che stabilisce la possibilità di particolari forme e condizioni di autonomia per la Regione e non per le Province.

Altrettanto deve dirsi per la « proporzionale etnica » (articoli 89 e 15 dello Statuto) che consente in provincia di Bolzano (per gli impieghi pubblici, anche statali; per l'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, eccetera) la riserva (di posto, di alloggio, eccetera) in proporzione alla consistenza numerica del gruppo etnico, anche se i concorrenti di lingua italiana sono più numerosi e conseguono un punteggio più alto: in tal modo si viola il principio di eguaglianza stabilito dall'articolo 3, e la tutela della minoranza si trasforma in un privilegio economico.

Così pure deve dirsi per l'esclusione del diritto di elettorato per chi non abbia almeno quattro anni di residenza nella provincia di Bolzano (articolo 63 dello Statuto), il che costituisce un indiretto ostacolo alla immigrazione di cittadini provenienti da altre Regioni, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'articolo 120.

12) Altro e distinto motivo per una revisione degli statuti speciali è ravvisabile nel

superamento della situazione storica che ha portato all'inserimento nella Costituzione di una norma quale è l'articolo 116.

13) Invero, la previsione di Regioni a statuto speciale ha come comune denominatore il convincimento dell'Assemblea Costituente di utilizzare tale mezzo per contrastare le pretese di annessione da parte di Stati confinanti (su Bolzano e Trieste) e i movimenti separatistici allora molto attivi e appoggiati anche da Potenze straniere (il cui ricordo è emerso pure nel corso dei sopralluoghi effettuati dalla Commissione).

14) La situazione storica è ormai profondamente cambiata e quindi non ha più ragione di essere un istituto eccezionale, che non ha altri motivi di giustificazione.

15) Invero, non si è ravvisato altro denominatore comune per le cinque Regioni a statuto speciale, ma soltanto differenti motivi specifici per l'una o per l'altra (minoranza linguistica, zona montana, arretratezza economica, eccetera), i quali però — oltre a non essere riconducibili ad un criterio unitario — sono presenti anche in altre Regioni (in Calabria c'è più disoccupazione che in Sardegna o nel Friuli-Venezia Giulia) e soprattutto non abbisognano di un regime speciale, dovendo essere sufficiente l'istituto dell'autonomia ordinaria e non potendo lo Stato non perseguire direttamente la realizzazione dei principi fondamentali enunciati nella Costituzione, ivi compresa la tutela delle minoranze linguistiche (articolo 6) e la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (articolo 3).

16) In conclusione, risultano necessarie non soltanto la revisione degli statuti speciali in relazione alle norme di essi che contrastano con i principi fondamentali della Costituzione, ma anche la soppressione della norma contenuta nell'articolo 116 della Costituzione, pur lasciando sussistere, nell'ambito di una corretta applicazione dell'istituto dell'autonomia locale, anche la possibilità di statuti speciali.

MARTEDÌ 19 MARZO 1985

24ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

COSSUTTA

*Interviene il ministro per gli affari regionali, Vizzini.*

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

**RAPPORTI TRA STATO E REGIONI A STATUTO SPECIALE**

*(Esame e rinvio)*

Il deputato Moschini riferisce alla Commissione sui rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, in base al mandato conferitogli nella seduta del 19 febbraio scorso.

Egli rileva preliminarmente che il tema della specialità viene affrontato nel suo insieme per la prima volta in una sede parlamentare. Annuncia inoltre di aver predisposto anche una apposita relazione scritta, che sarà sottoposta all'esame dei Commissari congiuntamente alle osservazioni che si accinge a svolgere.

Egli osserva innanzitutto che dalle risposte pervenute al questionario diramato dalla Commissione in occasione della recente indagine conoscitiva (che dedicava all'argomento uno specifico quesito) è emerso innanzitutto come nella maggioranza dei casi la istituzione delle Regioni a statuto ordinario non abbia determinato il venir meno delle ragioni che indussero il Costituente a conferire una speciale autonomia a cinque Regioni e a due Provincie.

Ma la conferma della perdurante validità di tale attribuzione non esaurisce il dibattito collocandolo, anzi, in una prospettiva in parte nuova, in conseguenza sia della complessiva esperienza maturata sia, ed in particolare, delle vicende registratesi successi-

vamente alla istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

Ciò che emerge invece dal dibattito e dalla riflessione di questi anni — egli prosegue — è che il rapporto privilegiato Regioni speciali-Governo, relativamente alla fase di approvazione delle norme di attuazione degli statuti (affidata praticamente alla esclusiva gestione delle Commissioni « paritetiche » con l'eccezione della Valle d'Aosta), è andata sempre di più rivelandosi a dir poco inadeguata, comunque tale, per il suo carattere non pubblico, da favorire (come in effetti è avvenuto ed avviene) rinvii ed insabbiamenti anche quando (è il caso della regione Sicilia) la Commissione paritetica è pervenuta da tempo all'approntamento di alcuni schemi di attuazione delle norme statutarie.

Questo rapporto, affidato a procedimenti che escludono qualsiasi coinvolgimento del Parlamento (ad eccezione appunto della Valle d'Aosta), si è mostrato ancora più lacunoso dopo la emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Da allora infatti le Regioni ad autonomia differenziata sono venute a trovarsi spesso in una condizione di vero e proprio svantaggio rispetto a quelle a Statuto ordinario in tutta una serie di settori di attività, a causa del mancato o ritardato trasferimento alle Regioni a statuto speciale dei nuovi poteri e delle nuove competenze conferite a quelle ordinarie dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, reso ancora più complicato e farraginoso dagli attuali meccanismi procedurali che regolano le norme di attuazione degli statuti speciali.

Il relatore Moschini propone al riguardo che la Commissione, oltre naturalmente ad acquisire l'opinione del Ministro per gli affari regionali, effettui alcuni sopralluoghi nelle Regioni a statuto speciale, al fine di raccogliere sufficienti elementi conoscitivi sul contenzioso tra Regioni e Governo relativamente alle norme di attuazione degli sta-

tuti ed, eventualmente, di mettere a punto (d'intesa con le Regioni) proposte ed iniziative nei confronti del Governo e del Parlamento. In una visione più ampia della specifica problematica, che non si limiti a confermare pedissequamente le scelte operate dal Costituente, non si può ignorare che le singole situazioni che le caratterizzano, del tutto peculiari le une rispetto alle altre, non cancellano in ogni caso un elemento che è comune a tutte le Regioni a statuto speciale, ossia il regime « distinto » per precise e valide ragioni storiche, economiche, culturali e politiche rispetto alle altre Regioni e di cui la competenza legislativa primaria è indubbiamente una delle più significative e peculiari connotazioni. Distinzione da talune considerata un ingiustificato privilegio che oggi penalizzerebbe ingiustamente le Regioni ordinarie.

Per evitare quindi improduttive contrapposizioni tra le Regioni e « anacronistici arroccamenti » — che, quando si sono verificati, anche da parte delle stesse Regioni speciali (le quali talvolta si sono illuse di poter gestire il rapporto con lo Stato in maniera esclusiva, isolandosi le une dalle altre), non ha dato i risultati sperati — occorre ripensare l'identità ed il carattere della specialità senza incostituzionali « omologazioni » (più volte censurate dalla stessa Corte costituzionale) ma all'interno di un contesto più ampio, qual è appunto l'esigenza di un rilancio complessivo del regionalismo.

Nel passaggio dal ripensamento del ruolo delle Regioni speciali alle proposte e alle innovazioni — prosegue il relatore — vi è nelle risposte al questionario, come nota la relazione tecnica di analisi stampata in allegato al documento conclusivo dell'indagine, « una caduta evidente di attenzione » tale da rendere le proposte stesse abbastanza generiche (esse si incentrano, in particolare, sulla necessità di completare le norme di attuazione; di rafforzare gli speciali poteri di governo dell'economia, e di rivedere la natura della Conferenza Stato-Regioni dove le Regioni a statuto speciale sono « omogeneizzate » a quelle ordinarie).

Se questo è un terreno sul quale innegabilmente occorre rimuovere, con il massimo impegno, gli ostacoli fin qui frapposti al pieno rispetto delle norme costituzionali e statutarie, altrettanto necessario — ad avviso del relatore — è procedere ad un approfondimento di alcuni problemi ordinamentali e politici, sui quali è andata incentrandosi da parte di molti autorevoli studiosi, la ricerca e la riflessione. Egli si riferisce, in maniera particolare, ai problemi riguardanti le procedure di raccordo tra Regioni speciali e Stato, che oggi non coinvolgono in alcun modo il Parlamento, coinvolgimento da molti considerato invece opportuno e utile alla luce anche della positiva esperienza della legge sulle norme di attuazione dello statuto della Valle d'Aosta, che ha consentito al Parlamento di intervenire direttamente ed in modo certo non svantaggioso per la Regione.

Si tratta anche di verificare, sempre a questo riguardo, i risultati prodotti dalla innovazione a suo tempo introdotta per la regione Sardegna, chiamata ad esprimersi, attraverso una sua commissione consiliare, sugli schemi di attuazione dello statuto predisposti dalla Commissione paritetica.

L'indagine, che dovrebbe consentire di verificare, attraverso contatti diretti con le Regioni a statuto speciale, le Province autonome e gli altri soggetti interessati alla specialità (innanzi tutto gli enti locali), la validità degli statuti, sia nelle parti che interamente o parzialmente hanno trovata concreta attuazione, sia in quelle che invece sono rimaste praticamente inattuata, per inadempimenti o perchè superate o impraticabili. Una « rilettura », dunque, degli statuti, tale da permettere di orientare il dibattito sulle ragioni che rendono ancora attuale e valida la specialità.

Sarà inoltre opportuno verificare, in questo contesto, anche il grado di rispondenza alle nuove esigenze della specialità così come risulta dalla proposta avanzata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni alla Commissione per le riforme istituzionali e da questa ultima recentemente sottoposta all'esame del Parlamento.



Al fine di evitare eventuali lungaggini procedurali, quali quelle che potrebbero derivare dallo svolgimento di una indagine conoscitiva in senso proprio, l'oratore propone di effettuare un incontro preliminare, in via informale, con i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome per concordare i tempi e le modalità dell'iniziativa.

In tale occasione, potrebbe ad esempio convenirsi che l'eventuale audizione di esperti anziché in sede parlamentare, che comporterebbe una serie di atti formali e tempi probabilmente non brevi, potrebbe avvenire nel corso degli anzidetti sopralluoghi.

Prospetta altresì l'opportunità di fornire ai Commissari adeguato materiale di documentazione e di studio, usufruendo eventualmente anche dell'ausilio delle stesse Regioni interessate.

Sul piano metodologico, conclude la propria relazione sottolineando l'opportunità che al termine dei sopralluoghi la Commissione valuti i risultati del lavoro svolto congiuntamente con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome al fine di concordare quale esito procedurale si debba ipotizzare per conferire all'iniziativa il massimo di proiezione esterna.

Si apre il dibattito.

Il deputato Piredda condivide interamente la relazione svolta dal deputato Moschini ed, in particolare, l'esigenza di rileggere la specialità coinvolgendo il Parlamento. Prima di procedere nell'indagine ritiene opportuno però, acquisire adeguato materiale documentale.

Sul piano metodologico, è dell'avviso che l'approfondimento della delicata e complessa problematica vada affrontato caso per caso e, proprio in considerazione di ciò, condivide anche l'ipotesi di effettuare appositi sopralluoghi presso le varie Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

Il senatore Cartia, concordando con la relazione e con le proposte in essa contenute, si domanda però, non nascondendo un certo pessimismo, quale possa ritenersi l'effettivo contributo che ci si aspetta dalla Commis-

sione mediante l'ampia attività di indagine che essa da tempo svolge.

Il senatore Melotto sottolinea l'estrema importanza del tema in discussione, di cui la relazione, anche se in modo sintetico, ha toccato i punti nodali.

Al fine di esprimere una compiuta valutazione in materia chiede l'acquisizione di documentazione specifica sui seguenti argomenti: confronto tra le competenze legislative ed amministrative attribuite alle Regioni a statuto speciale dai singoli statuti e quelle attribuite alle Regioni a statuto ordinario rispettivamente dall'articolo 117 della Costituzione e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977; sintesi dei bilanci preventivi e consuntivi di tutte le Regioni relativi all'ultimo triennio.

Il deputato Triva, dopo avere riconosciuto alla relazione il merito di avere indicato i problemi più rilevanti che riguardano le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, prospetta l'opportunità che alla documentazione richiesta dal senatore Melotto si aggiunga anche un quadro di riferimento in merito al contenzioso ancora aperto tra queste ultime ed il Governo.

Ritiene che un quesito particolare cui l'indagine dovrebbe dare risposta, riguarda la possibilità che le Regioni ad autonomia differenziata continuino ad esistere senza che questa ultima si rifletta anche sul tessuto infraregionale.

Il deputato Matteoli, riservandosi un giudizio conclusivo sulla relazione ad una successiva seduta, si sofferma sulle ipotesi metodologiche in essa contenute.

Quanto ai sopralluoghi, ritiene che la prassi già instaurata dalla Commissione nel corso della indagine conoscitiva recentemente conclusasi abbia dato ottimi risultati e che, pertanto, debba proseguire. Propone tuttavia che essi siano preceduti da una fase preparatoria destinata all'approfondimento delle differenze esistenti tra le singole Regioni a statuto speciale e tra queste e quelle a statuto ordinario e, comunque, che non abbiano luogo prima della data stabilita per la prossima consultazione elettorale. Propone altresì che la Commissione dedichi un'appro-

sita seduta all'esame del documento conclusivo approvato dalla Commissione per le riforme istituzionali nella parte relativa al sistema delle autonomie.

Il deputato Dujany, espresso il proprio apprezzamento per la relazione, è dell'opinione che tra gli elementi di documentazione richiesti debba essere acquisita anche un'analisi del rapporto esistente tra legislazione statale e legislazione regionale ed una relazione sull'attività svolta, sia a livello normativo che amministrativo, dagli organi di controllo. Al fine di conferire necessario carattere di concretezza all'indagine che la Commissione si accinge a compiere, occorre anche preliminarmente individuare quale sia l'organo che debba fungere da punto di riferimento per coinvolgere nell'iniziativa il Parlamento, secondo l'auspicio contenuto nella relazione.

La senatrice Gherbez, dal canto suo, sottolinea la circostanza che la notevole differenza esistente tra le singole Regioni a statuto speciale è ulteriormente accresciuta in quelle la cui disciplina normativa risulta influenzata dalla esistenza di appositi accordi internazionali.

Prende quindi la parola il ministro Vizzini, il quale non ritiene opportuno entrare nel merito delle proposte avanzate prima di avere acquisito gli elementi di documentazione richiesti dai precedenti oratori. Dichiarando la propria disponibilità a colla-

borare perchè questi ultimi siano sollecitamente forniti, sottolinea l'opportunità di inserire tra essi anche un quadro di riferimento delle competenze spettanti alle singole Regioni ad autonomia differenziata sulla base dei rispettivi statuti e dello stato di attuazione di questi ultimi.

Coglie altresì l'occasione per comunicare che è intenzione del Governo presentare quanto prima un apposito disegno di legge sulla tutela della minoranza linguistica slovena e che, a tal fine, egli ha già incontrato una apposita delegazione ed ha iniziato una serie di incontri con le varie forze politiche rappresentate in Parlamento.

Il presidente Cossutta propone che la Commissione, nella prossima seduta, proceda alla costituzione di una apposita Sottocommissione incaricata di esaminare preliminarmente la materia in discussione, anche in vista dell'incontro con i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, che avrà luogo dopo Pasqua.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato alla prossima seduta.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi giovedì, 28 marzo, alle ore 14.

*La seduta termina alle ore 17.*

GIOVEDÌ 28 MARZO 1985

25ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

COSSUTTA

*Interviene il ministro per gli affari regionali, Vizzini.*

*La seduta inizia alle ore 14,20.*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il Presidente Cossutta dà lettura di una lettera, recentemente inviata dal Presidente del Senato, in risposta ad un appunto sul programma di lavoro della Commissione. Per quanto riguarda, in particolare, l'eventuale attribuzione della competenza consultiva alla Commissione per le questioni regionali nei disegni di legge e affari di preminente interesse regionale, il Presidente del Senato — nella lettera anzidetta — dopo aver informato che un apposito Comitato ristretto della Giunta per il regolamento ha già avuto incarico di prendere i necessari contatti con la Giunta dell'altro ramo del Parlamento, in vista di soluzioni concordate, assicura il proprio personale interessamento perchè la Giunta dedichi sollecita considerazione alla specifica proposta di modifica del Regolamento.

#### RAPPORTI TRA STATO E REGIONI A STATUTO SPECIALE

*(Seguito e conclusione dell'esame)*

La Commissione riprende l'esame della relazione svolta dal deputato Moschini, nella precedente seduta del 19 marzo.

Il senatore Ottavio Spano condivide interamente la relazione, che contiene considerazioni degne di attenzione e di ulteriore approfondimento.

L'iniziativa che la Commissione si accinge ad intraprendere è del tutto opportuna ma occorre accelerare i tempi, al fine di accertare lacune e deficienze e porre così fine ad una situazione di sfiducia nei confronti dell'istituto regionalistico che in Sardegna si è spinta fino alla manifestazione di fenomeni a carattere separatistico.

Dopo essersi anche soffermato sui motivi che inducono a riconoscere alla regione Sardegna una posizione particolare nell'ambito della specialità, conclude auspicando che siano conferiti alla Commissione per le questioni regionali poteri diversi da quelli finora esercitati, che non hanno giovato nè al prestigio nè alla funzione demandatagli da una precisa norma della Costituzione.

Il senatore Melandri, espresso l'apprezzamento del proprio Gruppo per la relazione, dichiara di concordare sull'opportunità di svolgere un'apposita indagine, ancorchè a carattere non formale, sui rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale. A questo riguardo sottolinea l'esigenza che l'indagine stessa non dilati eccessivamente l'ambito delle questioni da approfondire, concentrando l'esame sui seguenti temi fondamentali: competenza statutaria speciale; stato del contenzioso tra Stato e Regioni, con specifico riferimento all'attività delle Commissioni paritetiche; trasferimento delle funzioni normative ed amministrative, alla luce dell'esperienza del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977; rapporto con le Regioni a statuto ordinario, con specifico riferimento alle questioni finanziarie.

L'oratore conclude auspicando che l'indagine, di carattere mirato, esprima una valutazione complessiva in ordine alla specialità nel rapporto con lo Stato e le Regioni a statuto ordinario.

Il ministro Vizzini condivide la relazione e l'iniziativa che la Commissione si accinge a svolgere, tendente, in sostanza, a rivalutare le ragioni storiche e culturali che hanno indotto il Costituente a riconoscere un

regime di particolare autonomia a cinque Regioni e a due Province, pur nella peculiarità di ciascuna.

Dal canto suo, ritiene che si debba innanzi tutto por mano ad una revisione dei meccanismi previsti per l'attuazione degli statuti, ipotizzando, per esempio, un termine unico perchè le Commissioni paritetiche provvedano all'espletamento dei compiti di rispettiva competenza, con l'indicazione di sistemi alternativi in caso di inottemperanza. Quanto ai motivi di difficoltà che il Governo incontra nel sollecitarne l'attività, egli rileva che questi ultimi sono notevolmente accresciuti nelle Regioni dove esistono minoranze linguistiche (cita, a questo riguardo, l'esempio della unicità linguistica nello svolgimento dei processi penali).

Un'altra questione, da risolversi urgentemente, è quella della definizione dei rapporti finanziari.

In merito alla revisione degli statuti — problema che già si pone in talune Regioni, come la Sardegna — è dell'avviso di costituire un'apposita Commissione di studio, altamente qualificata.

Coglie, quindi, l'occasione per informare la Commissione di avere già diramato a tutti gli altri Ministri gli schemi di decreti concernenti le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana relativamente al trasferimento delle competenze, del patrimonio e del personale degli enti pubblici estinti; all'igiene, la sanità pubblica e l'assistenza sanitaria; alla pubblica istruzione: schemi di decreti che saranno discussi quanto prima dal Consiglio dei ministri.

Dopo avere anche dichiarato la convinta disponibilità del Governo a svolgere un ruolo attivo in occasione dell'indagine che sta per avviarsi, anche al fine di trarre utili indicazioni operative prima della sua conclusione, si riserva di fornire, appena possibile, un quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra lo Stato e le singole Regioni a statuto speciale.

Il senatore Melotto osserva che le posizioni difensive che sembrano caratterizzare l'esperienza delle Regioni a statuto speciale, messe in luce anche nella relazione, non concorrono a ridisegnare i confini e

la fisionomia, sicchè l'auspicabile moto evolutivo ne risulta ostacolato. Esistono certamente ragioni storiche per il riconoscimento di uno speciale regime di autonomia, ma queste non sembrano, però, essere poste in discussione.

Compito dell'indagine, a suo avviso, è piuttosto quello di sviscerare le relazioni e le interrelazioni esistenti con le altre Regioni, per rispondere ad una domanda, che si pone con particolare evidenza dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977: che cosa sia, cioè, oggi la specialità oltre la normalità.

Occorre, quindi, ricomporre in un quadro d'insieme la vasta e complessa problematica esistente per verificare e correggere gli squilibri ancora in atto e quelli nuovi, nel frattempo verificatisi.

Egli ritiene che l'autonomia impositiva rappresenti un elemento correttivo del carattere assunto dal processo di trasferimento dei flussi finanziari alla periferia, inteso a restituire significato politico alle scelte adottate in quella sede.

Esprimendo quindi apprezzamento per la documentazione finora distribuita, prospetta altresì l'opportunità che, prima dell'effettuazione dei previsti sopralluoghi, la delegazione all'uopo designata possa disporre anche di una scheda specifica di ciascuna Regione, contenente l'eventuale indicazione dei quesiti cui l'indagine intende dare risposta.

Il deputato Dujany, dal canto suo, lamenta che il Parlamento abbia completamente escluso le Regioni dalla possibilità di esprimere la rispettiva opinione su un provvedimento, attualmente in discussione, di indubbio interesse regionale: il piano nazionale energetico.

Egli raccomanda altresì al Ministro di verificare che i singoli Ministeri interessati si conformino in modo completo alle norme di attuazione emanate nelle materie di rispettiva competenza.

Il deputato Piredda ritiene che l'indagine non debba approfondire il tema della specialità in astratto ma, piuttosto, in riferimento alle singole realtà regionali; in altre parole,

ciò, che occorra ripensare alla specialità a distanza di 40 anni dal suo formale riconoscimento costituzionale per verificarne l'attuale valenza ed anche per evitare l'insorgere di tentazioni separatistiche.

Si sofferma, in particolare, sull'esame di situazioni specifiche, che evidenziano esigenze e peculiarità proprie della regione Sardegna.

Quanto al problema della revisione degli statuti, ritenendolo di carattere esclusivamente politico, si dichiara contrario alla proposta, avanzata dal Ministro, di costituire un'apposita Commissione di studio, altamente qualificata.

Su proposta del Presidente, la Commissione procede, quindi, alla costituzione di un'ap-

posita Sottocommissione incaricata di svolgere le fasi successive dell'indagine, compresa l'effettuazione dei previsti sopralluoghi nelle singole Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome. Di essa sono chiamati a far parte, oltre al Presidente, senatore Cossutta, e ai due Vice Presidenti, senatori Melandri e Ottavio Spano, il relatore, deputato Moschini, i senatori Cartia e Melotto ed i deputati Dujany, Matteoli e Piredda.

Il Presidente dichiara quindi chiusa la discussione generale sulla relazione svolta dal deputato Moschini ed informa che la Sottocommissione, testè costituitasi, si riunirà mercoledì 3 aprile, alle ore 14,30.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

MARTEDÌ 22 LUGLIO 1986

33ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

COSSUTTA

*La seduta inizia alle ore 17.*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente Cossutta ricorda che l'indagine conoscitiva su « I rapporti tra Stato, Regioni a statuto speciale e Province autonome », autorizzata dal Presidente del Senato, d'intesa con quello della Camera, con lettera dell'11 maggio 1985, è stata preceduta da due sedute, rispettivamente svoltesi il 19 ed il 28 marzo 1985, in occasione delle quali la Commissione, alla presenza del Ministro per gli Affari regionali, ha svolto un ampio dibattito dedicato all'esame di una relazione preliminare sui rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, predisposta dal deputato Moschini, relazione che è servita a meglio precisare il contenuto ed i limiti dell'indagine stessa. Sulla base di tale relazione, al fine di conferire carattere rapido e snello all'iniziativa, la Commissione ha scelto una metodologia di lavoro in certo senso informale, consistente, cioè nell'affidamento ad una apposita delegazione — costituita dai componenti dell'Ufficio di Presidenza e dai rappresentanti di ciascun Gruppo parlamentare —, dell'incarico di acquisire le opinioni delle rispettive Giunte e Consigli delle Regioni interessate sulla problematica in discussione ed il relativo materiale documentale mediante appositi sopralluoghi.

La delegazione anzidetta — egli prosegue — ha recentemente esaurito il mandato affidatole, dopo essersi recata presso le singole Regioni e Province autonome, secondo il seguente calendario: Valle d'Aosta: 15 e 16 luglio 1985; Trentino-Alto Adige e provin-

cie autonome di Trento e Bolzano: 14, 15 e 16 ottobre 1985; Sicilia: 16 e 17 dicembre 1985; Friuli-Venezia Giulia: 19 e 20 maggio 1986; Sardegna: 16 e 16 giugno 1986.

Egli informa altresì che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, riunitosi il 25 giugno per valutare i risultati del lavoro svolto e le ipotesi per giungere ad una rapida conclusione dell'indagine, ha ritenuto opportuno che la Commissione fosse convocata per esaminare una relazione preliminare che il deputato Moschini ha avuto il mandato di predisporre: all'esame di quest'ultima è appunto dedicata la seduta odierna.

La discussione finale e la definizione di un documento conclusivo dovrebbe invece svolgersi alla ripresa dei lavori dopo le ferie estive, e non prima di avere avuto l'opportunità di acquisire nuovamente, in occasione di un'apposita seduta, la opinione delle singole Regioni interessate.

L'Ufficio di Presidenza — egli conclude — ha anche espresso l'auspicio che i risultati dell'indagine siano sottoposti al vaglio di un Convegno pubblico nazionale, come già avvenuto in occasione della precedente indagine su « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi », con pieno e lusinghiero successo.

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### INDAGINE CONOSCITIVA SU « I RAPPORTI TRA STATO, REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME »: ESAME DELLA RELAZIONE PREDISPOSTA DAL DEPUTATO MOSCHINI

Il relatore, deputato Moschini, illustrando un documento che viene posto in distribuzione, osserva preliminarmente come l'indagine svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui rapporti tra Stato, Regioni a statuto speciale e Province autonome ha riguardato un preciso e de-

limitato ambito di problemi riconducibili soprattutto al contenzioso con lo Stato e alla attuazione degli statuti.

Il contatto diretto con le Regioni ha evidenziato e confermato un aspetto, già presente alla Commissione al momento in cui furono definite la impostazione e le modalità dell'indagine, e cioè che quando si parla di « specialità » bisogna intendere qualche cosa di non riconducibile e comprimibile ad una inesistente unicità concettuale ma ad una realtà che trova peculiare specificazione in ognuna delle cinque Regioni e delle due Provincie autonome.

I sopralluoghi hanno consentito infatti di toccare con mano e dal vivo un dato di fatto, che affonda le sue origini, prima ancora che nei singoli statuti, nella storia e nelle vicende politiche, economiche, sociali e culturali di quelle Regioni. E, tuttavia, parlare di specialità non contraddice tale constatazione, in quanto i diversi regimi differenziati sono accumulati appunto da questa peculiarità che li contraddistingue complessivamente dalle altre Regioni.

I problemi aperti nel rapporto con lo Stato si configurano perciò molto spesso, prima ancora che sotto forma di ritardo o inadempienze in ordine a specifiche questioni (talvolta peraltro anche molto importanti), come incomprensioni o diffidenze, che toccano tale nucleo fondante, storico, politico e culturale dell'autonomia speciale.

L'autonomia in sostanza, secondo quanto è stato chiaramente verificato nel corso dell'indagine, è considerata ormai una realtà irreversibile che appare davvero anacronistico e persino pericoloso rimettere in discussione oggi quando, semmai, si tratta di rilanciarla e rinverdirla per renderla a tutti gli effetti operante e perciò idonea a dare quei frutti che le comunità legittimamente si aspettano da essa.

Il relatore rileva quindi come anche il contenzioso, concernente le pendenze tuttora in sospeso tra lo Stato e le singole Regioni, sia andato sempre più assumendo, in modo particolare in alcune realtà, connotazioni e acutezze politiche che in qualche caso contengono una carica dirompente tale che de-

ve essere preoccupazione di tutte le forze democratiche cercare di disinnescare e comporre positivamente. Intende riferirsi, in modo particolare, alla situazione del Trentino-Alto Adige ove le tensioni hanno raggiunto livelli assai preoccupanti, tali da aver riportato alla ribalta nazionale, soprattutto dopo le elezioni del 12 maggio, problemi antichi e nuovi, la cui soluzione può essere ragionevolmente ricercata solo attraverso nuove intese anziché vecchie contrapposizioni tra i diversi gruppi linguistici.

Ritiene, comunque, di poter tranquillamente affermare che ovunque la speciale autonomia è considerata un patrimonio ed una condizione irrinunciabile e profondamente radicata nella coscienza popolare, alla quale è tuttavia estranea una visione angusta di « chiusura » o di isolamento nei confronti dello Stato, inteso come il resto della comunità nazionale. Al contrario, sia nelle Regioni di frontiera, sia nelle altre che, per collocazione geografica, vivono un peculiare rapporto con le aree limitrofe dell'Europa e del bacino del Mediterraneo, cui sono collegate da una molteplicità di interessi e da legami storico-culturali, si avverte una particolare consapevolezza e sensibilità per i problemi della CEE e verso quelle altre realtà alle quali non giova evidentemente alcuna forma di chiusura regionale o nazionale.

Il diffuso e velato scetticismo circa la effettiva volontà e capacità del potere centrale di rispettare e considerare correttamente le autonomie speciali, avvertito un po' ovunque nel corso dell'indagine, ed il conseguente fenomeno di « omogeneizzazione » delle autonomie — con l'unica eccezione delle provincie autonome di Trento e Bolzano che hanno visto accrescere i loro poteri con l'attuazione del « pacchetto » — ha determinato un grave strascico di malumori, risentimenti e sfiducia che il lavoro della Commissione dovrebbe contribuire a rimuovere.

Il deputato Moschini, dopo aver sottolineato il grande interesse con cui la Commissione è stata accolta durante i sopralluoghi effettuati, si sofferma, in particolare,

sulle singole questioni emerse nel corso dell'indagine.

Prima fra tutte la situazione economica e sociale, ora molto grave e, in taluni casi, decisamente peggiorata in confronto al resto del Paese.

È un punto questo che merita attenzione anche alla luce della condizione economica, non meno acuta, che si riscontra anche in alcune altre Regioni a statuto ordinario. Lo dimostrano i dati forniti recentemente dalla SVIMEZ per quanto riguarda, ad esempio, la disoccupazione che, rispetto ad un tasso medio nazionale del 10-11 per cento raggiunge il 20 per cento in Sardegna, il 14,3 per cento in Sicilia, il 16,6 per cento in Calabria, il 14,5 per cento in Campania.

Non v'è dubbio, infatti, che questa situazione può suscitare molti interrogativi e porre problemi reali che la Commissione non può ignorare.

Al relatore pare che prerogative come quella dello statuto siciliano o quello sardo, ove sono sanciti principi di solidarietà ed obiettivi di rinascita, oggi debbono essere non solo confermati, ma semmai « aggiornati » per renderli concretamente attuabili e perseguibili nelle nuove condizioni così diverse dall'epoca in cui gli statuti furono varati. Quando in Sardegna, ad esempio, si sottolinea che con il Piano di rinascita la Regione può controllare approssimativamente il 5 per cento delle risorse risulta subito chiaro quanto siano minime le possibilità reali per quella Regione e di giocare un ruolo effettivo e incisivo in materia economica.

La sola soluzione ragionevole gli sembra possa e debba essere ricercata in un rilancio generale del regionalismo che consenta a tutte le Regioni di giocare un ruolo non marginale nella economia.

Altra questione, strettamente connessa alla specialità, è quella della tutela delle minoranze linguistiche. In concreto, però, è apparso chiaramente come il rapporto tra specialità e minoranze non è nè univoco, quanto ad estensione della tutela, nè incontestato, quanto all'esercizio dei poteri che vi corrispondono. Alle Regioni e nelle Provincie di confine, presso le popolazioni di minoranza linguistica, sono avvertite con grave so-

fferenza sia l'insufficienza delle garanzie statutarie, sia le molte carenze dovute alla mancata attuazione delle norme già esistenti. Nell'uno e nell'altro caso non si tratta, ovviamente, delle sole norme attinenti l'uso della lingua e la salvaguardia della cultura. La Commissione ha ricevuto ovunque sollecitazioni affinché il Parlamento approvi rapidamente le leggi attese già da molto tempo e intervenga, contemporaneamente, perchè sia dato corso alle norme di attuazione ancora mancanti per la Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano.

In tutte le Regioni visitate la Commissione ha percepito nettamente come ormai esse ritengono del tutto inadeguato il loro attuale rapporto con il Parlamento.

Vi è all'origine anzitutto un giudizio severamente critico sulla legislazione nazionale ritenuta, sovente non a torto, invasiva e non coerente con il disegno costituzionale e con le norme degli statuti speciali.

Si tratta — egli prosegue — di problemi ben noti sui quali la Commissione aveva avuto modo di intrattenersi già in occasione della precedente indagine su: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi ».

È significativo, al riguardo, che sia le Giunte regionali, sia gli Uffici di Presidenza dei Consigli — che pure hanno manifestato esigenze anche differenziate riguardo alle loro attuali effettive possibilità di rapporto tanto con il Governo quanto con il Parlamento — concordino generalmente nel considerare la Commissione parlamentare per le questioni regionali la sede idonea non a mediare, ma a consentire un reale confronto tra Parlamento e le Regioni.

Ancora più significativo è il fatto che a sottolineare questa necessità siano le stesse Giunte regionali, che pure dispongono oggi di una sede, quale è la Conferenza Stato-Regioni che, istituita con provvedimento amministrativo, sta per trovare una sanzione legislativa nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio.

Da qui, appunto, la concorde indicazione, emersa nel corso dell'indagine, di rendere « obbligatori », sebbene non vincolanti, i pareri di « conformità regionale » su tutti i disegni di legge di preminente interesse re-



gionale da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tal modo la Commissione assumerebbe il ruolo dell'interlocutore permanente delle Regioni, rappresentando, pur con ben note differenze istituzionali caratteristiche di un organo parlamentare, il corrispettivo, a livello legislativo, della Conferenza Stato-Regioni.

Una modifica regolamentare che consentisse alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, come ipotizzato nelle specifiche proposte avanzate nella VIII e IX Legislatura dalla quasi unanimità dei Gruppi parlamentari, di pronunciarsi su tutti i disegni di legge di preminente interesse regionale non può tuttavia essere considerata risolutiva, e tanto meno esaustiva, di una problematica la quale evidentemente richiede ben più ampie riforme.

L'oratore si sofferma quindi sull'incidenza, ovunque rimarchevole, del contenzioso relativo alle norme di attuazione. A tale riguardo un dato è emerso sugli altri: le procedure previste dai vari statuti regionali, che pure presentano diversità tra di loro in ordine alle possibilità delle Regioni di pronunciarsi prima e dopo la definizione delle bozze dei decreti di trasferimento da parte delle Commissioni paritetiche, finiscono generalmente con il produrre norme « confezionate » riducendo fortemente le possibilità di effettivo intervento da parte degli organi regionali. Ritardi e manipolazioni nella emanazione dei decreti dimostrano che anche le procedure più garantiste, come nel caso della Sicilia e della Sardegna, non consentono un effettivo coinvolgimento delle Regioni, le quali, nella maggior parte dei casi, si limitano a registrare, spesso con gravissimo ritardo i decreti stessi.

Alla luce di tali conferme, nel corso dell'indagine si è riproposto il problema del ruolo del Parlamento, attualmente escluso, ad eccezione che per i provvedimenti riguardanti la Valle d'Aosta, da qualsiasi intervento.

A suo avviso, proprio l'esperienza della regione Valle d'Aosta, la sola oggi tra le Regioni speciali per la quale sia previsto, prima dell'emanazione definitiva dei decreti

predisposti dalla Commissione paritetica, un parere di un organo parlamentare, ha dimostrato come la immissione del Parlamento nel circuito gestionale dei rapporti Regioni a regime differenziato e Governo dovrebbe incoraggiare la ricerca di soluzioni più avanzate e diverse anche per le altre Regioni. È proprio l'eccezionalità di quella Regione infatti a dimostrare che, comunque, il coinvolgimento del Parlamento non ha naturalmente leso alcuna prerogativa né rappresentato intralcio al rapporto Stato-Regioni.

Nel corso dei sopralluoghi il dato maggiormente richiamato è stata la sollecitazione, venuta da più parti alla Commissione, a farsi comunque interprete, nelle forme che saranno possibili, del disagio derivante per tutte le Regioni sia dal tipo di legislazione oggi prevalente, vale a dire quasi sempre di dettaglio e generalmente volta ad aggirare il limite delle competenze « speciali », sia dal rinnovo, ormai sistematico, di una legislazione « quadro » di cui si avverte ovunque la necessità, particolarmente in alcune materie, quali, ad esempio, i parchi nazionali ovvero la difesa del suolo o quella delle attività produttive.

Un'altra questione, emersa insistentemente, riguarda il controllo governativo delle leggi regionali.

Si tratta di una questione di grande interesse e sicuramente non nuova per la Commissione, che ebbe ad occuparsene a lungo qualche anno fa giungendo, il 6 luglio 1982, all'approvazione di una specifica relazione al Parlamento, alla quale il relatore intende richiamarsi, condividendone integralmente le conclusioni.

Dagli elementi fin qui richiamati e dalla lettura dei materiali raccolti, emerge, a giudizio del relatore, la consapevolezza dell'esigenza di una riflessione sulla « specialità oggi ». Ritiene cioè di poter dire che vi sono oggi minori remore e preoccupazioni per giungere ad un « ripensamento » delle specialità partendo anche dagli Statuti.

Quando si parla di eventuali e possibili modifiche agli Statuti è doveroso ricordare, però, l'eccezione del Trentino-Alto Adige, dove tale opportunità è considerata assoluta-

mente da scartare, per la sua pericolosità, dalla stragrande maggioranza delle forze politiche, le quali ritengono che il pacchetto non vada toccato e che esso debba, al contrario, essere attuato rapidamente con grande senso di responsabilità ed equilibrio, se non si vuole rendere ancor più acuta una situazione già tanto grave e difficile.

Desidera inoltre ricordare come da più parti è stata riproposta l'esigenza, nel caso del mantenimento di un sistema bicamerale, di prevedere una Camera delle Regioni. Se a questa situazione si dovesse pervenire, come del resto le stesse Regioni unanimemente richiedevano nel documento consegnato alla Commissione Bozzi, è evidente che anche i problemi del rapporto tra i poteri delle Regioni speciali e quelli delle Regioni ordinarie potrebbe trovare un punto di più adeguato equilibrio, nel senso di un generale innalzamento del ruolo complessivo del sistema regionale, in un contesto che faccia salve le peculiarità dei regimi differenziati, senza impensabili e ingiustificate penalizzazioni.

Ricorda, altresì, come siano stati registrati una serie di rilievi critici sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale nel corso di questi anni: rilievi ed osservazioni che fanno ritenere matura la necessità di una diversa composizione di questo importante organo in modo da far posto anche ai rappresentanti delle Regioni.

Il relatore Moschini si sofferma, poi, sulle questioni riguardanti l'assetto e la concreta gestione della finanza delle Regioni speciali, questioni che sono apparse particolarmente complesse e, di fatto, sottese all'intero contenzioso sull'attuazione degli statuti.

È stato possibile constatare ovunque come la difficoltà ad ottenere pienamente le risorse dovute sia ritenuta il limite più diffuso all'esercizio effettivo di quelle competenze e quei poteri che pure sono garantiti all'autonomia speciale dalla Costituzione. Occorre anzi registrare come l'accento sia stato posto in modo particolare sulla quota di risorse proprie più che sui trasferimenti settoriali, comuni, peraltro, anche alle Regioni ordinarie. Certo, anche su que-

sti ultimi le riserve non sono mancate, specie per quanto attiene alle incentivazioni o ai sostegni alle attività economiche, ma per quelle proprie è stato ripetutamente ribadito come esse, per livello, dinamica ed autonomia, dovrebbero garantire l'esercizio effettivo della specialità che ne è all'origine. La Commissione ha dovuto registrare invece che anche in questo settore esiste ancora un contenzioso piuttosto elevato, cui non hanno posto fine le tre leggi di coordinamento della finanza delle regioni Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli.

Se, però, nei casi di recupero centralistico di competenze o di poteri normativi e amministrativi risulta evidente come, per lo più, le inadempienze siano frutto di resistenze di apparato, nel caso della finanza occorre riconoscere che giuoca un ruolo di tutto rilievo anche l'esigenza centrale di assicurare il controllo dei flussi finanziari e della spesa alla manovra di governo e di contenimento delle risorse. Ed è proprio di fronte alla evoluzione fortemente restrittiva subita dalla autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie, che l'attribuzione a quelle speciali di consistenti risorse proprie connesse al livello delle imposte riscosse, per redditi prodotti o attività esercitate nella Regione, si conferma per eccellenza un elemento qualificante e distintivo della specialità.

La Commissione ha già avuto modo di esprimere il proprio parere sulla progettata riforma della finanza delle Regioni ordinarie. In quelle osservazioni si ribadiva la necessità di riconoscere alle Regioni anche una autonomia capacità impositiva invertendo la scelta compiuta dalla legge n. 281 del 1970, che non si è mostrata in grado di prefigurare una fonte autonoma di entrate regionali in misura significativa. L'evoluzione successiva ha finito poi per restringere la finanza delle Regioni ordinarie nello strettissimo cerchio di risorse solo derivate e contingentate con cadenza annuale in cui quelle, così dette proprie, sono appena sufficienti alle funzioni ordinarie.

Sottolineare quindi le differenze che connotano questo aspetto della specialità, non può servire certo a mettere in dubbio la necessità di confermare e consolidare alle Re-

gioni speciali l'autonomia finanziaria riconosciuta loro dagli statuti. Si tratta, al contrario, di sottolineare la necessità di una revisione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni perchè le risorse assegnate alle Regioni ordinarie, per quantità e qualità, possano finalmente assicurare anche alla loro autonomia un indispensabile supporto finanziario, al pari di quanto avviene attualmente, pur con i problemi ricordati e secondo i rispettivi gradi, per quelle speciali. È questo, del resto, il senso del « minimo legale » affinché si possa continuare a parlare di autonomia finanziaria, come ha ritenuto la stessa Corte costituzionale nella pur restrittiva sentenza n. 307 del 1983 e, più esplicitamente, per il caso sottoposto, nella sentenza n. 245 del 1984.

Passando, poi, alla recente approvazione della legge siciliana di attuazione degli articoli 15 e 16 dello statuto con cui si è, dopo 40 anni, costituito « Il libero Consorzio dei Comuni », cioè la nuova Provincia, osserva come tale vicenda ha riproposto in qualche modo per tutte le Regioni speciali il tema del rapporto con gli enti locali.

L'affidamento ai Comuni e alle Province di compiti, generalmente finora anche in situazioni analoghe tratti dalla Regione, si è rivelata, a suo avviso, la carta vincente.

Quello della delega e del decentramento rappresenta quindi un passaggio obbligato per tutte le Regioni speciali, chiamate oggi a dar prova di rinnovata vitalità e lungimiranza piuttosto che a ricalcare esperienze e impostazioni che hanno dato pessimi risultati, sia sul piano nazionale, sia su quello regionale.

Il relatore si sofferma quindi sul ruolo internazionale delle Regioni speciali, rilevando che esse non solo possono e debbono essere soggetto di politica internazionale, ma — secondo quanto ha auspicato il Presidente della regione Sardegna, Melis — di diritti internazionali ed esterni.

Già il rapporto con la CEE presenta oggi delle contraddizioni largamente riconosciute che penalizzano tutte le Regioni, e particolarmente quelle dotate di competenze primarie, in importanti settori, come l'agricoltu-

ra. Le Regioni, infatti, sono attualmente soggetti passivi delle decisioni comunitarie, confezionate spesso neppure in sedi politiche ma tecniche, alle quali le Regioni non possono accedere ad alcun titolo.

Occorre dunque, proprio guardando ad un ruolo « forte » delle Regioni speciali, sia nel contesto nazionale, sia nell'ambito della CEE, sia infine anche in una visione più ampia, riconoscere a queste Regioni uno spazio ed una iniziativa che non potrà non giovare al ruolo del nostro Paese. Senza naturalmente pretendere di partecipare alle scelte di politica estera, di esclusiva competenza dello Stato, le Regioni potrebbero infatti contribuire a dare di più un segno di pace alle relazioni tra gli Stati, ricercando accordi e collaborazioni commerciali e nel campo delle iniziative culturali — secondo quanto rilevava il presidente dell'Assemblea regionale siciliana, Lauricella, in un recente articolo di stampa —.

Questa maggiore consapevolezza, che si esprime anche in nuove aspettative, non solo non deve indurre in sospetto, ma, al contrario — conclude il deputato Moschini — deve essere salutata come una positiva novità da incoraggiare e da non deludere.

Si apre il dibattito.

La senatrice Gabriella Gherbez desidera dare atto al relatore Moschini del grande impegno profuso nella predisposizione del documento presentato alla Commissione, documento che raccoglie in modo mirabile le impressioni risultanti dai numerosi sopralluoghi effettuati nelle cinque Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome.

Nel merito, riservandosi un successivo approfondimento, sottolinea l'opportunità che dall'indagine scaturiscano proposte concrete per aiutare le Regioni non solo a gestire la loro autonomia ma anche a favorire il loro sviluppo socio-economico e culturale. È inoltre dell'avviso che il delicato problema delle minoranze linguistiche, sul quale la relazione si sofferma dettagliatamente, debba essere trattato in modo differenziato, in funzione cioè delle peculiarità loro proprie, distinguendo, in particolare, le minoranze linguistiche di confine, presenti nel Friuli-

Venezia Giulia, nell'Alto Adige e nella Valle d'Aosta, da quelle così dette « minori ».

Il senatore Ottavio Spano dichiara, a nome del Gruppo socialista, di concordare pienamente sui contenuti della relazione svolta dal deputato Moschini e sulle proposte metodologiche, avanzate dall'Ufficio di Presidenza, di ascoltare i Presidenti delle Giunte e dei Consigli delle Regioni interessate prima di concludere l'indagine e di organizzare, successivamente, un Convegno pubblico nazionale per esaminare e discutere collegialmente i risultati dell'indagine stessa. Ritiene che in tal modo la Commissione possa meglio soddisfare un suo compito precipuo, quello di tendere al recu-

pero del « calo di credibilità » registratosi in questi anni nei confronti dell'ordinamento regionale, complessivamente inteso, al fine di promuovere la « rifondazione » con particolare riferimento al problema della specialità.

Il presidente Cossutta rinvia il seguito del dibattito, annunciando che la Commissione tornerà a riunirsi dopo le ferie estive anche per procedere all'audizione dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano.

*La seduta termina alle ore 19.*

MARTEDÌ 21 OTTOBRE 1986

34ª Seduta

Presidenza del Presidente

COSSUTTA

*Intervengono, in rappresentanza della regione Trentino-Alto Adige, il presidente della Giunta, Bazzanella ed il presidente del Consiglio, Achmueller; in rappresentanza della provincia autonoma di Bolzano, il vice presidente della Giunta, Benedikter ed il presidente del Consiglio, Boesso; in rappresentanza della provincia autonoma di Trento, l'assessore Andreolli ed il presidente del Consiglio, Paolazzi; in rappresentanza della regione Sardegna, il presidente del Consiglio, Sanna.*

*La seduta inizia alle ore 16,15.*

**INDAGINE CONOSCITIVA SU « I RAPPORTI TRA STATO, REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME »: AUDIZIONE DEI PRESIDENTI DELLE GIUNTE E DEI CONSIGLI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME**

La Commissione riprende lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, sospeso nella seduta del 22 luglio 1986.

Il presidente Cossutta, dopo aver rivolto parole di ringraziamento e di benvenuto ai rappresentanti delle Regioni speciali e delle Province autonome, aggiorna sullo stato dei lavori della Commissione, precisando che la relazione predisposta dal deputato Moschini a conclusione della fase destinata allo svolgimento dei sopralluoghi, è stata distribuita a tutti i soggetti interessati immediatamente dopo la sua presentazione alla Commissione, avvenuta nella seduta del 22 luglio.

Prende quindi la parola il presidente del Consiglio della provincia autonoma di Trento, Paolazzi.

L'oratore dichiara di condividere l'impostazione generale e le conclusioni di massima contenute nella relazione predisposta dal deputato Moschini. Si dice convinto, in particolare, della irreversibilità ed integrabilità della specialità, e della considerazione che questa ultima si attegga diversamente in funzione delle situazioni peculiari di ciascuna delle cinque Regioni e delle due Province autonome, senza peraltro compromettere la visione unitaria delle autonomie speciali, prevista dall'articolo 116 della Costituzione. Da questo punto di vista ritiene che dovrebbe essere ricomposta in termini più chiari la parte della relazione contenuta a pagina 1 e 2.

Parimenti condivisibili gli appare l'osservazione circa l'accertato, progressivo ridimensionamento ed appiattimento delle autonomie speciali nei confronti delle Regioni a statuto ordinario. Dopo essersi anche soffermato sulla opportunità di mettere in risalto lo stretto rapporto esistente tra specialità e tutela delle minoranze, auspica un intervento concreto della Commissione al fine di un urgente esame da parte del Parlamento del disegno di legge concernente la tutela dei Ladini della provincia autonoma di Trento.

Sottolinea favorevolmente anche il giudizio critico circa l'assoluta inadeguatezza degli attuali strumenti di rapporto delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome con il Parlamento e con gli organi dello Stato. A questo riguardo, più che della « Camera delle Regioni », che implica ripensamenti e modifiche istituzionali di grande portata e di difficile attuazione, gli appare perseguibile la proposta di utilizzare le disponibilità e le potenzialità offerte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali al fine di introdurre nell'ordinamento parlamentare, mediante le necessarie

modifiche regolamentari, lo strumento del « vaglio di conformità regionale » in merito ai disegni di legge di interesse regionale.

La relazione Moschini si presta invece, a suo giudizio, a due osservazioni critiche, in ordine alle quali sarebbe opportuno un ripensamento in sede di definizione del documento.

La prima riguarda un rilievo, contenuto a pagina 32, circa la specialità della provincia di Trento che « a taluno non apparirebbe giustificata » come quella della provincia di Bolzano. Pur riconoscendo che la tesi viene riportata per essere subito dopo rigettata, ritiene che la formulazione che ne deriva possa fornire appiglio e pretesto ad incomprensioni ed interpretazioni comunque improprie e che, pertanto, vada eliminata.

La seconda riguarda il riferimento, contenuto al capitolo IX, al rapporto tra la Regione (più esattamente la provincia di Trento) ed i comprensori, riferimento che a causa della complessità del fenomeno, gli sembra trattato in modo eccessivamente sbrigativo.

L'oratore conclude sottolineando l'opportunità che la relazione sia completata mediante l'inserimento di un apposito capitolo finale contenente una serie di ipotesi di intervento specifico tenedenti a superare, in termini concreti, i problemi e le difficoltà posti in luce dalla relazione stessa.

Il presidente del Consiglio della regione Sardegna, Sanna, dal canto suo, esprime un giudizio positivo e di grande apprezzamento sul lavoro finora svolto dalla Commissione.

Lo schema della relazione Moschini ha interpretato e riassunto in termini sostanzialmente corretti le questioni politiche ed istituzionali emerse nel corso dell'indagine.

Dichiaratosi quindi pienamente favorevole all'ipotesi di organizzare, successivamente alla conclusione dell'indagine, un Convegno pubblico nazionale per dibatterne i risultati, richiama il documento approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Consiglio regionale, consegnato alla Commissione in occasione del sopralluogo in Sardegna.

Nel documento anzidetto ritiene di sottolineare, tra gli altri, i seguenti specifici punti: concreto e pieno riconoscimento dei diritti all'identità culturale; nuove regole di ripartizione delle risorse tra Stato e Regioni che garantiscano il ripristino sostanziale dell'autonomia finanziaria; una riforma complessiva delle strutture statali e locali; la definizione di limiti sostanziali e procedurali per la legislazione statale a tutela delle competenze regionali ed, in particolare, di quelle primarie.

Tra le questioni significative che le Regioni ad autonomia speciale propongono di risolvere al più presto, si sofferma in particolare sulle seguenti: il riconoscimento di specifici diritti in campo internazionale nei rapporti con altri Stati, Regioni ed organismi, particolarmente a livello della comunità europea e nel contesto mediterraneo; il completamento del trasferimento organico di funzioni previste dagli attuali statuti attraverso procedimenti di attuazione rinnovati, che prevedano una sostanziale partecipazione delle assemblee elettive; una riforma dei meccanismi di controllo sulle attività normative regionali; una verifica dei meccanismi di compensazione economica e sociale previsti dagli statuti e dalla Costituzione; l'adozione di una legge quadro per la valorizzazione delle lingue meno diffuse.

Egli ritiene conclusivamente che attraverso l'adozione delle misure anzidette sia possibile già oggi costruire un embrione di « diritto comune » tra le Regioni speciali, che valga a tutelare efficacemente l'espandersi delle singole peculiarità.

Il presidente del Consiglio della provincia autonoma di Bolzano, Boesso, prospetta la opportunità di porre rimedio, mediante l'approvazione di un'apposita legge quadro, all'insorgenza di un fenomeno che si verifica in talune situazioni particolari, come quella della provincia autonoma di Bolzano, e consistente nella prevaricazione del potere legislativo da parte di quello esecutivo.

Soffermandosi, in particolare, sulle pagine 32 e 40 della relazione Moschini, sottolinea l'esigenza di difendere in modo deciso la specialità della regione Trentino-Alto Adige, anche attraverso il rafforzamento delle rela-

tive norme finanziarie, in modo tale che la sua esistenza, che risale al 1942 ed è stata fortemente ridimensionata in senso riduttivo nel 1971 non possa in alcun modo essere posta in discussione.

Il presidente del Consiglio della regione Trentino Alto-Adige, Achmueller, dopo aver rilevato come nella relazione del deputato Moschini sono registrate fedelmente le critiche e le proposte che dovrebbero servire a comprendere le ragioni ed i fondamenti della specialità del Trentino Alto-Adige, sottolinea, come più volte affermato in numerose sedi, il processo di svuotamento ed incompienza delle autonomie in genere e di quelle speciali in particolare ad opera degli organi centrali, processo che si manifesta in primo luogo attraverso una legislazione non rispettosa delle competenze primarie. A suo avviso, anche l'esercizio della funzione di controllo sulle leggi regionali e provinciali va ben oltre la doverosa verifica di costituzionalità.

Egli ritiene che l'attuale neo-centralismo debba essere respinto per un motivo ancora più rilevante, relativamente alla regione Trentino Alto-Adige, la cui specialità, in tutte le sue articolazioni (istituzionali, relative alle funzioni, all'uso delle lingue, e via dicendo) trova fondamento prima ancora che nella Costituzione e nello statuto, in un trattato internazionale, qual è l'accordo De Gasperi-Gruber. Deplora, in particolare, il fatto che a 40 anni di distanza dalla stipulazione dell'accordo di Parigi si sia ancora in attesa delle norme di parificazione della lingua tedesca a quella italiana, nonostante la Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto abbia trasmesso la sua proposta unanime al Governo ben tre anni fa.

Conclude sottolineando la necessità che il potere centrale, in tutte le sue articolazioni, nell'affrontare l'evoluzione delle situazioni e delle esigenze della comunità nazionale, non trascuri mai le prerogative particolari delle popolazioni della provincia autonoma di Bolzano.

Il presidente della Giunta della regione Trentino Alto-Adige, Bazzanella, esprime ap-

prezzamento per l'impegno della Commissione ed, in particolare, per quello del deputato Moschini, il quale nella sua relazione preliminare ha tenuto conto della complessità dei problemi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva cercando di sintetizzarli e di ridurli ad unità.

Per quanto riguarda la proposta di sottoporre i risultati dell'indagine al vaglio di un Convegno pubblico nazionale, si augura che tale importante occasione di ulteriore incontro possa avere effettivamente luogo nel corso dell'anno 1987 in modo che il Parlamento possa disporre di una traccia sicura per completare il processo di attuazione della Costituzione e di valorizzazione delle autonomie speciali.

Dopo aver sottolineato che l'autonomia del tutto particolare conferita alla regione Trentino-Alto Adige deriva da un Trattato internazionale tra il Governo italiano e quello austriaco — circostanza che sicuramente non è presente nelle altre Regioni a statuto speciale —, rileva l'opportunità che nella stesura conclusiva del documento della Commissione venga messa in rilievo tale singolarità, insieme alla cosiddetta autonomia bipolare della Regione e delle due Province autonome (che rappresentano una seconda caratteristica unica nel nostro ordinamento costituzionale).

Soffermandosi quindi su taluni specifici punti della relazione, in ordine ai quali svolge una serie di osservazioni, conclude il suo intervento affermando che le Regioni a statuto speciale non chiedono privilegi ovvero posizioni diverse e nuove rispetto a quelle solennemente previste negli statuti speciali, approvati con legge costituzionale. Esse sono infatti fermamente impegnate a salvaguardare lo spazio e l'entità della loro specialità, sia per le ragioni storiche, economiche e sociali che le determinano, sia perchè esse ritengono che sussistano tuttora i motivi per mantenere tale particolare trattamento.

Il vice presidente della Giunta della provincia di Bolzano, Benedikter, ricorda preliminarmente che il presidente della Commissione, senatore Cossutta, nella sua rela-

zione al Convegno su « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi » dichiarò che l'autonomia speciale trova la sua motivazione nelle particolari condizioni storiche, geografiche ed etniche delle cinque Regioni e delle due Province e che tali condizioni, lungi dall'essersi affievolite, richiedono attualmente una ancora più incisiva ed aggiornata espressione.

Egli lamenta la mancata e completa attuazione dell'accordo di Parigi tra l'Italia e l'Austria; accordo che garantisce agli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano disposizioni speciali, destinate a salvaguardare il carattere etnico nonchè lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca e, in particolare, l'insegnamento primario e secondario nella lingua materna, l'obiettivo di una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici, l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo. Ricorda come le norme di attuazione sulla parificazione della lingua tedesca, quale lingua ufficiale alternativa, non siano state ancora approvate dal Governo italiano perchè gli avvocati di lingua italiana di Bolzano sono riusciti a mobilitare tutti i partiti contro il principio del processo mono-lingue secondo la scelta effettuata dall'imputato, principio che trova invece applicazione in tutte le altre regioni civili dell'occidente. Del resto la stessa Corte costituzionale ha stabilito che chi esercita una pubblica funzione in provincia di Bolzano, sia esso italiano o tedesco, deve conoscere adeguatamente entrambe le lingue ed ha statuito anche che il difensore esercita una pubblica funzione.

Un pesante arretramento della autonomia speciale della Provincia — prosegue l'oratore — è intervenuto di recente a seguito delle posizioni assunte dalla Corte costituzionale circa la dilatazione della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle competenze legislative primarie. Si tratta della evoluzione in senso peggiorativo di una giurisprudenza che, già con la sentenza n. 340 del 1983, aveva dichiarato operante quella funzione anche nei confronti della attività amministrativa della provin-

cia autonoma di Bolzano. Ora, la Corte, con le sentenze nn. 151, 177 e 195 del 1986, ha tratto ulteriori implicazioni in materia, generalizzando il controllo sostitutivo fino a configurare il potere di annullamento degli atti amministrativi ritenuti illegittimi, vanificando sostanzialmente la competenza legislativa primaria di tutte le Regioni a statuto speciale ed obliterando in tal modo i principi stabiliti negli articoli 100 e 125 della Costituzione.

Tale nuovo orientamento gli appare ancora più preoccupante di fronte alla previsione, contenuta nel disegno di legge di riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio (Atto Senato n. 1782), di un potere di annullamento diretto degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome « a tutela dell'integrità dell'ordinamento ».

Sottolinea infine che la tanto invocata pacifica convivenza, che presuppone il compimento leale e duraturo dell'accordo di Parigi e del nuovo statuto di autonomia, non viene favorita da un ritorno alla politica degli anni '50.

Dopo aver fatto una rapida elencazione di norme di attuazione non ancora emanate, conclude sottolineando l'inammissibilità che questioni ritenute assai delicate per l'interesse e lo sviluppo della sua Provincia vengano accantonate nella speranza che possano risolversi da sole. A suo avviso ciò corrisponde al diniego di rendere giustizia.

L'assessore della provincia autonoma di Trento, Andreolli, esprime apprezzamento per la relazione Moschini e per la consapevolezza, che in essa risulta confermata, in ordine alla specialità della regione Trentino Alto-Adige.

Manifesta invece un netto scetticismo in relazione al diffuso centralismo che, secondo taluno, caratterizzerebbe l'attuale politica governativa. Concordando sulla opportunità di una modifica dei regolamenti parlamentari che consenta alla Commissione parlamentare per le questioni regionali di esprimere un parere obbligatorio in ordine ai disegni di legge su materie di rilevante interesse regionale, giudica positivamente anche



la proposta di riconoscere un ruolo internazionale alle Regioni.

Conclude rilevando che la modifica della composizione della Corte costituzionale in senso regionalistico e l'attuazione dello statuto mediante l'approvazione delle norme di attuazione, ancora pendenti, rappresentano obiettivi che debbono essere raggiunti nel più breve tempo possibile.

Si apre il dibattito.

Il presidente Cossutta, in riferimento alle osservazioni circa la attribuzione alla Commissione di un'opinione secondo la quale la specialità della provincia di Trento non sarebbe « altrettanto giustificata » come quella di Bolzano, ed alla proposta che tale opinione non debba trovare eco nella relazione conclusiva, precisa, innanzi tutto, che tale osservazione non può essere attribuita alla Commissione, pur ritenendo tuttavia che, a parte ogni giudizio di merito, non sarebbe corretto ignorarla, anche al fine di poterla contrastare con maggiore efficacia.

Personalmente, dichiara di non essere certamente tra coloro che pensano di « aggregare » la provincia di Trento ad altra Regione, convinto, invece, come è, della permanente validità della sua speciale autonomia.

Il deputato Moschini, dopo avere brevemente replicato agli oratori intervenuti nel corso del dibattito ed avere espresso apprezzamento per l'impegno e la puntualità delle osservazioni, di cui ritiene che la Commissione si gioverà nella predisposizione del documento conclusivo, si sofferma sui rilievi avanzati relativamente al tema della speciale autonomia di Trento.

A questo riguardo osserva che, secondo quanto ha già ricordato il presidente Cossutta, la bozza di relazione ha inteso dar conto puntualmente e fedelmente del dibattito svoltosi nel corso dei sopralluoghi e di tutte le opinioni emerse. In questo contesto ha trovato necessario riferimento anche l'opi-

nione secondo cui l'autonomia della provincia di Trento non sarebbe « altrettanto giustificata quanto quella di Bolzano » tanto da ipotizzarne il « collegamento ad altre realtà territoriali ».

Si tratta di una tesi che non può certo essere omessa dal dibattito, ma contro la quale la bozza di relazione si esprime con chiarezza di termini e con argomentate ragioni: su questo punto vi è stato, del resto, il riconoscimento unanime da parte dei Presidenti intervenuti. Resta perciò del tutto immotivata ed artificiosa la polemica sollevata in proposito nel giornale « Alto Adige ». Quegli articoli, ai quali si è riferito con preoccupazione anche il presidente Paolazzi, sono frutto di una chiara manipolazione del testo della relazione dalla quale sono state omesse le parti che attribuiscono ad altri l'opinione riferita e che esplicitano insieme l'opinione contraria del relatore. Manipolazione che è di per sé troppo grave anche per essere ascritta a mera imperizia.

Il deputato Azzolini ritiene necessario un ulteriore approfondimento sulle osservazioni svolte dai rappresentanti regionali e sulle questioni sollevate.

A suo avviso, fare il punto sui rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale può essere assai utile per svolgere una riflessione più ampia e completa anche sui rapporti tra Stato e Regioni in generale. Conclude dichiarandosi favorevole alla proposta di svolgere un Convegno pubblico nazionale per esaminare i risultati dell'indagine conoscitiva.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente annuncia che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 11 novembre 1986, alle ore 15,30, per il seguito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva in corso.

*La seduta termina alle ore 18,30.*

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 1986

36ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

COSSUTTA

*Interviene il Ministro per gli affari regionali, Vizzini.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**INDAGINE CONOSCITIVA SU « I RAPPORTI TRA STATO, REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME »: ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO**

La Commissione riprende lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, sospeso nella seduta del 21 ottobre.

Il Presidente annuncia che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi ha elaborato, sulla base della relazione predisposta dal deputato Moschini, una proposta di documento conclusivo, che è stata distribuita alla Commissione.

Annuncia inoltre che il senatore Biglia, a nome del Gruppo MSI-Destra nazionale, ha presentato una diversa proposta, anch'essa già distribuita.

Si apre il dibattito generale.

Il senatore Melotto, giudicando intelligente e fedele la ricostruzione dei sopralluoghi effettuata dalla relazione del deputato Moschini, ritiene tuttavia che gli interlocutori ascoltati, pur essendo senza dubbio attendibili, siano parziali.

In una prospettiva di riforme istituzionali, a suo avviso, ci si può domandare sino a che punto le specialità regionali siano attualmente ancora giustificate.

Soffermandosi sulle ragioni che inducono a ritenere che il regionalismo abbia raggiunto il punto più basso della sua, pur giovane, storia, ritiene che la riflessione, se si vuole oggettivamente concorrere al rilancio del re-

gionalismo, debba essere condotta in modo rigidamente oggettivo, non ispirato cioè da un'ottica rinchiusa in confini territoriali determinati. Riconoscendo fondate le ragioni etniche, linguistiche, storiche e culturali, che giustificano il conferimento di una particolare autonomia a talune Regioni — con particolare riferimento alla provincia di Bolzano — si domanda se alla luce anche del superamento di determinati squilibri in virtù dei benefici concessi dalla specialità, il quadro complessivo del regionalismo nel nostro Paese non debba oggi essere rivisto. Tale quadro non può non tendere ad unificare le competenze per tutte le Regioni, attribuendo competenza aggiuntiva in quelle materie o settori che per ragioni varie possono consentire una efficace azione di governo (come, ad esempio, « le agenzie del lavoro » ipotizzate da un recente disegno di legge approvato dal Senato).

Per quanto riguarda la proposta di un Convegno nazionale che dovrebbe ripetere e completare l'esperienza del precedente, svolto nel gennaio 1985, ritiene opportuno avanzare taluni suggerimenti, al fine di dare adeguato risalto al tema dell'autonomia finanziaria, dell'iniziativa economica e dei flussi di finanza autonoma e derivata. Occorre inoltre sottolineare che la rimeditazione del regionalismo deve essere condotta in modo da consentire a tutte le Regioni, come sostiene lo stesso relatore, di giocare un ruolo non marginale nell'economia. Questa è anche la posizione condivisa e sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'unica sede ed istanza che in questi anni ha conseguito concordemente qualche risultato nella causa del regionalismo. Quanto alla questione dei rapporti internazionali delle Regioni, ritiene che tale argomento registri una realtà di disagio e di mancato coordinamento, sofferta da tutte indistintamente le Regioni, specie nei rapporti con la CEE e su materie di tipica competenza regionale, come l'agricoltura.

Dopo aver ricordato il Convegno svoltosi a Venezia il 29-30 novembre 1985 dedicato al

tema: « L'apporto delle Regioni alla presenza dell'Italia all'estero », rileva che il risultato di quell'incontro fu l'idea, apertamente condivisa dal Ministro degli esteri, di definire un lodo o codice di comportamento da predisporre in collaborazione con tutti i Ministeri interessati e da sancire poi formalmente in sede di Conferenza Stato-Regioni, lodo incentrato sui seguenti punti: in premessa, il riconoscimento della competenza dello Stato; in secondo luogo, il riconoscimento dell'apporto delle Regioni come utile e legittimo; in terzo luogo, l'affermazione della regola della collaborazione al fine di risolvere eventuali questioni tra le competenze dello Stato e quelle regionali che possano insorgere.

Sottolineata la lentezza con cui si sta procedendo nell'attuazione di tali propositi, conclude rilevando come la Commissione parlamentare per le questioni regionali possa svolgere un specifico ruolo in materia per tutte le Regioni e non solo per quelle a statuto speciale.

Il deputato Azzolini riconosce allo schema di documento conclusivo, presentato dall'Ufficio di Presidenza, caratteristiche di estrema concretezza ed indicazioni operative nella prospettiva di uno sviluppo delle realtà regionali. Rileva che la fase nella quale stiamo vivendo è una fase di trasformazione i cui meccanismi devono essere rivisti, per quanto riguarda, in particolare, le istituzioni pubbliche in condizioni di particolare difficoltà a causa di una serie di disfunzioni che hanno portato a riprodurre i modelli organizzativi centrali anche a livello periferico. Da qui la necessità di un ripensamento complessivo che porti a valutare in modo politico le diverse articolazioni e le procedure da seguire: la strada del decentramento e delle deleghe è, in questo senso, obbligata.

Dopo aver rilevato come non abbia molto senso fare un discorso sulle specialità senza individuare preventivamente una strategia generale che porti a riconoscere a tutte le realtà regionali le stesse competenze e gli stessi poteri, ritiene che mentre dovrebbe competere allo Stato l'approvazione di leggi a carattere generale e numericamente ridotte, alle Regioni sarebbe in tal modo consen-

tito disciplinare, in maniera più adeguata e più rispondente alle oggettive necessità, le singole realtà locali.

Dopo essersi soffermato sulla particolare situazione esistente nella provincia di Bolzano, dove si augura che al più presto possano venire approvate tutte le norme di attuazione sull'uso della lingua tedesca, conclude esprimendo un giudizio positivo sullo schema di documento in esame.

Il senatore Biglia, nell'illustrare la sua proposta di documento conclusivo, premette che i problemi affrontati dalla Commissione dovrebbero essere inquadrati anzitutto nel più ampio contesto di quelle ipotesi di riforme istituzionali che più immediatamente si rifletterebbero sull'assetto dell'autonomia. In tal senso, ritiene di particolare importanza proposte quali l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, una nuova articolazione delle circoscrizioni elettorali che tenga conto anche della rappresentanza sotto il profilo del lavoro tutelato dall'articolo 4 della Costituzione, e la ridefinizione della potestà legislativa quale prerogativa esclusiva dello Stato.

A suo giudizio emerge dall'indagine la necessità di sottoporre a revisione gli statuti speciali per verificare se essi non contengano disposizioni che contrastano con i principi fondamentali della Costituzione. Ritiene, infatti, che il disegno delle autonomie speciali deve essere rivisto per ricondurre nell'ambito costituzionale anche quelle norme degli statuti speciali che hanno introdotto alcune eccezioni che non si conciliano con l'assolutezza dei principi ai quali derogano. La previsione dell'articolo 116 della Costituzione di « forme e condizioni particolari di autonomia », riservate alle cinque Regioni a statuto speciale non può essere interpretata come una norma capace di derogare ad ogni altra disposizione della Costituzione. Essa trova intrinsecamente la sua espansione solo nell'ambito delle norme del titolo V e, tra queste, solo in quanto intesa ad attribuire poteri più ampi e materie diverse rispetto alle norme stabilite per le Regioni a statuto ordinario. La questione dell'autonomia speciale non può essere ridotta perciò al solo aspetto formale del

rango delle norme che la disciplinano. Gli statuti, malgrado siano norme di livello costituzionale, non possono derogare ai principi fondamentali contemplati negli articoli da 1 a 12 della Costituzione, nè alle disposizioni che disciplinano i diritti ed i doveri dei cittadini, di cui alla parte prima del testo costituzionale.

Lo stesso divieto di deroga esiste per tutte quelle norme del titolo V che riguardano istituti di rilevanza nazionale e, come tali, sono fuori di ogni applicazione del principio dell'autonomia locale.

Deve essere anche ristabilito il principio della coerenza delle norme regionali con i principi fondamentali stabiliti da tutte le leggi dello Stato ed è, perciò, necessario ricondurre a questo criterio di subordinazione tutti i poteri normativi delle Regioni a statuto speciale.

L'indagine non ha ravvisato — prosegue l'oratore — alcun denominatore comune tra le cinque Regioni a statuto speciale. Al contrario, i differenti motivi che hanno condotto alle specifiche autonomie, non necessitano affatto di quel regime di specialità che è stato invece previsto. Ritiene perciò che la corretta applicazione dell'istituto dell'autonomia locale postula che sia soppressa la citata norma dell'articolo 116 della Costituzione, pur se potrebbero continuare a sussistere, con i limiti indicati, gli statuti speciali delle attuali Regioni.

In questo contesto è da inquadrare anche la potestà legislativa attribuita alle provincie di Trento e di Bolzano come un potere che eccede la stessa previsione dell'articolo 116 della Costituzione. Dal riconoscimento di potere legislativo conseguono poi le altre violazioni dei principi fondamentali della Costituzione quali quello di uguaglianza, violato pesantemente dalle norme sulla proporzione etnica e da quelle che escludono il diritto di elettorato attivo per coloro che non abbiano almeno quattro anni di residenza nella Provincia.

Concludendo il suo intervento, il senatore Biglia sottolinea che la sua parte politica non concorda con l'affermazione del valore

di atto internazionale attribuito all'accordo De Gasperi-Gruber, poichè, tra l'altro, questo non è mai stato ratificato come tale dal Parlamento nazionale.

Di conseguenza, è inesatta l'affermazione contenuta nel testo del documento conclusivo proposto dall'Ufficio di Presidenza della Commissione, secondo la quale quell'accordo sarebbe ritenuto dalla Commissione unanimemente come non modificabile.

Prende quindi la parola il ministro Vizzini il quale esprime apprezzamento alla Commissione per l'impegno, puntuale e preciso, di cui ha dato prova in occasione dell'indagine conoscitiva che sta per concludersi, indagine che si salda molto opportunamente con la precedente e con il Convegno nazionale che ha avuto successivamente luogo.

Ad avviso dell'oratore, quella attuale, che ha avuto inizio alla fine degli anni '70, rappresenta una delle stagioni peggiori del regionalismo: le Regioni sono viste sempre più come sedi di decentramento burocratico, terminali di spesa, che non partecipano al momento decisionale, rimasto di carattere fortemente centralizzato. Occorre valutare cosa fare per invertire la rotta restituendo alle Regioni le funzioni che sono loro attribuite dalla Costituzione.

Il dibattito sulle Regioni a statuto speciale va quindi considerato in questa prospettiva storica e come parte del problema complessivo.

Quanto all'osservazione che i motivi delle specialità non sarebbero più così attuali è, invece, dell'avviso che questi ultimi non siano affatto venuti meno e che una loro eventuale messa in discussione determinerebbe una comprensibile e giustificata reazione. Al fine invece di recuperare il divario che si sarebbe determinato rispetto alle Regioni a statuto ordinario a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ritiene che la questione potrebbe essere risolta in modo generale mediante il ricorso alla « clausola della Regione più favorita », un meccanismo cioè che consenta l'adeguamen-

to automatico del trattamento delle Regioni a statuto speciale a queste ultime.

Soffermandosi su singoli punti della bozza di documento conclusivo, dichiara, con particolare riferimento alla complessa situazione di Bolzano, che è intenzione del Governo stilare, al più presto, un calendario operativo per definire le restanti norme di attuazione al fine di ottenere una quietanza liberatoria da parte dell'Austria in merito all'intero pacchetto, senza avere la pretesa di risolvere interamente il terreno di confronto.

A questo riguardo osserva anche che il prossimo 5 dicembre saranno discusse presso l'Assemblea della Camera dei deputati le mozioni presentate in argomento.

Sulle minoranze linguistiche slovene annuncia che il Governo è pronto ad affrontare la discussione in Parlamento pur non avendo raggiunto ancora un accordo interno in ordine alla presentazione di un proprio disegno di legge.

Dopo aver quindi ribadito il proprio convincimento che la Commissione per le questioni regionali rappresenti la sede ideale di confronto con le Regioni piuttosto che le singole Commissioni di merito, anche relativamente all'eventualità che il Parlamento si debba pronunciare sugli schemi di norme di attuazione per le altre Regioni diverse dalla Valle d'Aosta, auspica che la Conferenza Stato-Regioni, al fine di diventare effettivo organo codecisionale, possa al più presto essere disciplinata anche per legge.

Si dichiara inoltre favorevole ad occasioni periodiche di incontro con la Commissione per valutare l'attività governativa di controllo della legislazione regionale.

Quanto alla finanza regionale, dopo aver rilevato che la complessità della questione dipende dalla necessità di adeguare scelte prioritarie, ricorda che è da tempo all'esame del Parlamento un apposito disegno di legge di iniziativa governativa che, pur non prevedendo l'autonomia impositiva, reclamata dalle Regioni, rappresenta sicuramente un passo avanti nella definizione della materia.

Quanto invece ai rapporti con gli organismi comunitari, ritiene che le Regioni debbano essere coinvolte nel momento di formazione della volontà ma attraverso il necessario tramite del Governo.

Auspica infine che i risultati dell'indagine ed il relativo dibattito siano portati all'esterno, così come avvenuto in occasione della precedente indagine, che ha rappresentato, negli ultimi anni, il momento più alto del regionalismo: in tal modo sarebbe consentito alla Commissione offrire, ancora una volta, a tutti i soggetti interessati il suo decisivo contributo.

Il relatore alla Commissione, deputato Moschini, in sede di replica, ringrazia preliminarmente gli oratori intervenuti nel corso del dibattito.

Al senatore Biglia fa presente di non poter condividere le osservazioni precedentemente svolte dal momento che queste ultime muovono da una logica, quella di ridimensionare le specialità, opposta a quella che ispira lo schema di documento conclusivo, che è invece nel senso del potenziamento.

Ritiene tuttavia che il documento conclusivo debba essere modificato in modo da tener conto degli arricchimenti informativi offerti dal senatore Melotto.

L'indagine che sta per concludersi si muove nella logica della precedente e, come tale, deve essere intesa: nel rispetto dello stesso rapporto di continuità, la Commissione dovrebbe valutare anche la opportunità di un approfondimento di questioni specifiche, quali quella del rapporto con gli organismi comunitari e quella di un preventivo esame da parte del Parlamento degli schemi delle restanti norme di attuazione.

Il Presidente dichiara chiusa la discussione generale e propone di rinviare l'approvazione del documento conclusivo ad una prossima seduta al fine di acquisire le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Dal canto suo, ritiene che debbano essere adeguatamente sottolineate le ragioni della permanente validità delle specialità e che

particolare attenzione debba essere dedicata all'approfondimento della questione dei flussi economici nonchè a quella dei rapporti tra lo Stato, la CEE e le Regioni facendone eventualmente oggetto, in quest'ultimo caso, di una apposita indagine conoscitiva.

La Commissione concorda ed il seguito dell'esame è rinviato ad una prossima seduta.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente annuncia che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 10 dicembre, alle ore 15, con lo stesso ordine del giorno della seduta odierna.

*La seduta termina alle ore 18,40.*

MERCOLEDÌ 10 DICEMBRE 1986

37ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

COSSUTTA

*Interviene il ministro per gli affari regionali, Vizzini.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**INDAGINE CONOSCITIVA SU « I RAPPORTI TRA STATO, REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME »: ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO**

La Commissione riprende lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 26 novembre.

Il presidente Cossutta dà lettura dello schema di documento conclusivo elaborato dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, premettendo che l'obiettivo dell'indagine svolta dalla Commissione è stata una riflessione approfondita mediante l'acquisizione di elementi di conoscenza raccolti nelle singole comunità interessate in ordine alla vasta problematica connessa alla specialità.

Il documento — egli prosegue — sottolinea come la Commissione abbia maturato la piena consapevolezza che il completamento e il rilancio delle specialità trovi la sua maggiore capacità di affermazione solo in un rinnovato disegno dell'ordinamento regionale complessivamente considerato. In tal senso, le problematiche della precedente indagine conoscitiva e quelle affrontate nell'attuale sono strettamente connesse e sono servite a rendere evidente che, nel sistema generale del regionalismo, esigenze diverse, come sono certamente quelle delle Regioni a statuto speciale, non sono separate o con-

trapposte rispetto a quelle delle Regioni a statuto ordinario.

Passando in rassegna i vari temi affrontati dallo schema di documento, il presidente Cossutta si sofferma innanzitutto sulla questione etnica, questione che, ad avviso della Commissione, non si esaurisce nella tutela dell'uso della lingua e della identità culturale ed è specialmente avvertita presso le Province confinarie e le popolazioni di minoranza linguistica; tale questione non appare nè univoca, quanto alla estensione della tutela, nè incontestata, quanto all'esercizio dei poteri che vi corrispondono.

I dati raccolti nel corso dei sopralluoghi hanno evidenziato, infatti, che il problema assume toni più delicati nella provincia di Bolzano, nel rapporto tra i Gruppi di lingua italiana e tedesca con specifico riferimento alla applicazione della proporzionale etnica, norma che, considerata la sua valenza storico-politica, deve essere interpretata in modo assolutamente conforme allo Statuto e alle relative norme di attuazione e, comunque, tale da evitare irrigidimenti ed eccessi.

La tutela delle minoranze linguistiche deve essere attuata anzitutto definendo le proposte già presentate al Parlamento e riguardanti sia la tutela della minoranza linguistica ladina, sia quella della minoranza di lingua tedesca nella Valle d'Aosta, sia quella della minoranza slovena, sia, infine, il complessivo disegno di legge sulle minoranze linguistiche — che consentirebbe anche di affrontare realtà complesse, come quella della Sardegna — ancora fermo all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati.

In ordine ai rapporti con il Parlamento, il documento sottolinea la necessità di evitare, mediante un reale confronto con le singole Regioni interessate, l'approvazione di leggi invasive delle competenze regiona-

li, anche esclusive. Tale confronto, per concorde indicazione da parte dei Consigli e delle Giunte regionali, dovrebbe realizzarsi nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, mediante l'emanazione di pareri obbligatori sebbene non vincolanti di conformità regionale su tutti i disegni di legge di preminente interesse regionale, in conformità alle apposite proposte di modificazione delle norme dei rispettivi regolamenti parlamentari, presentate nella VIII e IX legislatura presso le due Camere.

Sulla questione delle norme di attuazione, ad avviso della Commissione, le procedure previste dai vari statuti, anche quelle più garantiste, come nel caso della Sicilia e della Sardegna, non consentono un effettivo coinvolgimento delle Regioni, le quali si limitano spesso a registrare con gravissimo ritardo i decreti di trasferimento.

Lo stesso fenomeno non si verifica invece nel Trentino-Alto Adige dove il processo di definizione delle norme di attuazione non ha dato luogo agli stessi inconvenienti.

L'esperienza della Valle d'Aosta, la sola oggi tra le Regioni a statuto speciale per la quale sia previsto, prima dell'emanazione dei decreti predisposti dalla Commissione paritetica, un parere di un organo parlamentare, incoraggia la ricerca di soluzioni diverse anche per le restanti Regioni, soluzioni capaci di ovviare alle anomalie, da più parti lamentate, che derivano dall'attuale sistema.

Per quanto concerne la revisione degli statuti, come mezzo per un ripensamento della specialità, la Commissione rileva come dagli incontri avuti con i massimi rappresentanti regionali sia emerso il bisogno di un rilancio che consenta di esprimere nuove potenzialità attraverso modifiche ai rispettivi statuti. Tali ipotesi riguardano, in particolare, il tema delle competenze e dei rapporti con lo Stato, tendendo alla ricomposizione del quadro unitario degli interventi regionali nei settori che l'evoluzione economica e sociale mostra attualmente frammentati nell'elenco delle competenze statutarie. Si tratta di riaggregare nei poteri di quelle Regioni alcuni degli interven-

ti in campo economico che oggi ne sono esclusi ovvero di attrarre a competenza primaria parte di quelli che sono ora concorrenti.

Per il Trentino-Alto Adige, al contrario che nelle altre Regioni, la risposta unanime delle parti interessate è stata che il trattato « De Gasperi-Gruber » non vada toccato ma sia anzi attuato con grande senso di responsabilità ed equilibrio, se non si vuole compromettere una situazione già difficile.

Passando poi alla questione finanziaria, il presidente Cossutta sottolinea come la Commissione abbia registrato, da una parte, la difficoltà ad ottenere tempestivamente le risorse dovute come il limite più diffuso all'esercizio dell'autonomia statutariamente garantita, dall'altra, l'esistenza di un contenzioso assai elevato che può trovare una spiegazione possibile nell'esigenza centrale di assicurare il controllo dei flussi finanziari e della spesa alla manovra di Governo.

L'attribuzione a quelle speciali di consistenti risorse proprie connesse al livello delle imposte riscosse, si conferma come elemento qualificante e distintivo della specialità.

Ad avviso della Commissione — prosegue l'oratore — la strada maestra è quella dell'autonomia impositiva per tutte le Regioni. Solo ad essa può corrispondere l'effettiva esplicazione di quel ruolo di governo della realtà locale che riscatti tutte le Regioni dall'essere divenute oggi sostanzialmente mere agenzie di spesa di risorse trasferite dal centro con vincoli di destinazione sempre più accentuati.

Nel quadro dei rapporti con gli enti locali è dato oggi cogliere più di un sintomo di novità, sia a livello normativo — con il disegno di legge costituzionale che estende la competenza primaria in materia di enti locali a tutte le Regioni a statuto speciale ed il varo del nuovo libero Consorzio dei Comuni da parte della Sicilia — sia nella completa esperienza amministrativa della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia.

Per queste ragioni si è rafforzato il convincimento della Commissione che lo strumento della delega e del decentramento rappre-



senti anche per le Regioni a statuto speciale un passaggio obbligato per dare prova di rinnovata vitalità e lungimiranza.

L'oratore, soffermandosi infine sulla questione della vocazione internazionale delle Regioni a statuto speciale, rileva come l'aspetto più importante riguardi il rapporto con la Comunità economica europea e la sottrazione di competenze che, nei fatti, si realizza con decisioni comunitarie che incidono sulle materie attribuite a queste Regioni.

Si tratta, ad avviso della Commissione, sia di superare alcune contraddizioni largamente riconosciute che caratterizzano il rapporto con la CEE e penalizzano tutte le Regioni, ed in particolare quelle dotate di competenze primarie, sia di riconoscere un ruolo nuovo che, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato nelle scelte di politica estera, consenta alle Regioni di contribuire al raggiungimento di obiettivi fondamentali. Un passo importante in questa direzione può essere compiuto grazie all'attuazione dell'ipotesi di intesa, avanzata a Venezia nel novembre 1985, con l'approvazione di un ordine del giorno, in base al quale si dovrebbe definire annualmente, in un protocollo concordato tra il Ministero degli esteri e le Regioni, il quadro complessivo delle iniziative di rilievo internazionale che queste ultime potrebbero intraprendere.

Il presidente Cossutta pone quindi in votazione la proposta di documento conclusivo, alternativa a quella presentata dall'Ufficio di Presidenza, di cui sono firmatari il deputato Matteoli ed il senatore Biglia ed illustrata da quest'ultimo in occasione della precedente seduta.

Prende la parola, per dichiarazione di voto, il deputato Matteoli, il quale precisa che le ragioni che hanno indotto il Gruppo del MSI-DN a dissentire dal documento presentato dall'ufficio di Presidenza consistono prevalentemente nel fatto che quest'ultimo appare piuttosto come una dichiarazione di intenti che come uno strumento veramente capace di affrontare e risolvere i problemi delle Regioni a statuto speciale. Del resto, è proprio il regionalismo nel suo complesso

a rappresentare una delle riforme meno riuscite, sicchè non gli sembra affatto condivisibile l'affermazione, contenuta nella premessa, secondo la quale la specialità rappresenterebbe una realtà acquisita che apparirebbe oggi anacronistico e pericoloso rimettere in discussione: lo stesso punto 4) del documento, dove si auspica una revisione degli statuti, è invece la prova del contrario. Ma la domanda che ci si dovrebbe porre, a suo giudizio, è se gli statuti, che pur sono stati approvati con legge costituzionale, siano del tutto compatibili con i principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione ed, in particolare, come possa, per esempio, conciliarsi con l'articolo 3 della Costituzione l'esistenza di cittadini tra loro disuguali, in quanto appartenenti a Regioni a regimi differenziati.

Dopo aver ribadito che la sua parte politica non concorda inoltre con l'affermazione che l'accordo « De Gasperi-Gruber » avrebbe natura di atto internazionale, poichè, tra l'altro, quest'ultimo non è stato mai ratificato dal Parlamento, ed essersi soffermato su talune altre questioni, annuncia il voto favorevole alla proposta di documento conclusivo presentata congiuntamente al senatore Biglia.

Tale proposta, posta ai voti, è respinta.

Il Presidente pone quindi in votazione la proposta di documento conclusivo presentata dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi.

Prendono la parola, per dichiarazione di voto, la senatrice Gabriella Gherbez ed il deputato Piredda.

La senatrice Gabriella Gherbez osserva che il punto del documento concernente la trattazione della questione etnica e della tutela delle minoranze linguistiche avrebbe dovuto dedicare maggiore attenzione alla questione della minoranza slovena anzichè limitarsi a sollecitare l'approvazione dell'apposito disegno di legge da tempo all'esame del Senato. E ciò anche in considerazione del fatto che il disegno di legge finanziaria, attualmente in discussione al Senato, riduce notevolmente gli stanziamenti a favore della minoranza slovena e degli italiani dell'Istria.

Dopo avere quindi proposto talune modifiche formali, conclude annunciando il voto favorevole del Gruppo comunista.

Il deputato Piredda annuncia il voto favorevole del Gruppo della democrazia cristiana, rilevando che nel documento conclusivo sono opportunamente evidenziate le esigenze destinate a favorire un rilancio complessivo del regionalismo, pur apparendogli ancora lontano l'obiettivo rappresentato dal riequilibrio dello sviluppo.

Per quanto riguarda, in particolare, le autonomie speciali, è dell'avviso sia che l'auspicabile omogeneizzazione di trattamento debba fare necessariamente i conti con le peculiarità di ciascuna, sia che le esigenze proprie delle Regioni insulari siano, comunque, diverse da quelle proprie di quelle confinarie.

Considerate le particolari condizioni economiche della regione Sardegna, ritiene che

le dotazioni finanziarie di cui quest'ultima dispone dovrebbero essere adeguatamente rafforzate e parametrare in modo reale alle obiettive necessità di sviluppo. Anche la questione dei « punti franchi » dovrebbe essere oggetto di revisione in chiave più moderna.

La Commissione procede, quindi, all'approvazione del documento conclusivo nel testo proposto dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi (con il solo voto contrario del deputato Matteoli e del senatore Biglia).

Il Presidente dichiara quindi esaurita l'indagine conoscitiva.

La Commissione conferisce infine mandato all'Ufficio di Presidenza di esaminare condizioni e termini per dare adeguato risalto esterno ai risultati dell'indagine conoscitiva.

*La seduta termina alle ore 17.*