
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI****1.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 DICEMBRE 1987****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni del ministro per gli affari regionali, onorevole Aristide Gunnella, in ordine al quadro dei rapporti attuali tra lo Stato e le regioni con particolare riferimento alle questioni concernenti le amministrazioni centrali e regionali:		De Carolis Stelio	12
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3, 4, 11 14, 18, 19	Fontana Alessandro	11, 19
Angius Gavino	13	Galeotti Menotti	14
Bertoldi Lionello	14	Gunnella Aristide, <i>Ministro per gli affari regionali</i>	4, 13, 15
		Lanzinger Gianni	12
		Matteoli Altero	4
		Pascolat Renzo	13

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

Comunicazioni del ministro per gli affari regionali, onorevole Aristide Gunnella, in ordine al quadro dei rapporti attuali tra lo Stato e le regioni con particolare riferimento alle questioni concernenti le amministrazioni centrali e regionali.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la notevole sensibilità dimostrata nell'accogliere prontamente l'invito della Commissione che, in avvio di legislatura, è interessata ad avere una panoramica dei problemi relativi alla dinamica istituzionale Stato-regioni, anche per definire le linee guida della propria attività. Abbiamo chiesto al ministro di svolgere in questa sede una relazione sui rapporti di collaborazione e sui conflitti in atto fra Stato e regioni, sui problemi che si aprono o che sono da tempo sul tappeto.

L'ufficio di presidenza ha inoltre programmato di effettuare, nel mese di gennaio, l'audizione del ministro per le aree urbane, onorevole Carlo Tognoli (il quale ha già inviato alcune note preliminari, che saranno distribuite), poiché ritiene che il problema di sua competenza rientri a pieno titolo nelle « questioni regionali ». Siamo dell'avviso che quella possa essere l'occasione per fugare i dubbi che sono stati espressi, soprattutto dalle regioni, circa la possibile incidenza dell'intervento del Governo sulla programmazione regionale: qualcuno, addirittura, ha espresso il timore che si possa configurare un rapporto diretto Governo-comuni tale da scavalcare le regioni stesse.

L'ufficio di presidenza intende altresì realizzare – in un periodo successivo, che sarà precisato – l'audizione del ministro per l'attuazione delle politiche comunitarie, senatore La Pergola, in considerazione dei delicati problemi che si sono aperti su questo piano, dove non sempre le regioni sono fra i soggetti protagonisti – come avviene in altri paesi e come, in ogni caso, è auspicato da più parti (anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 va in questo senso) – né nella fase ascendente della collaborazione alla determinazione delle linee che il Governo porta avanti in sede comunitaria, né in quella discendente di attuazione delle politiche comunitarie stesse.

L'ufficio di presidenza, allargato ai presidenti dei gruppi, sarà convocato ancora per definire il programma di lavoro della Commissione.

La determinazione del programma non sarà facile perché, come i colleghi sanno, i poteri formali della Commissione, disciplinati dai regolamenti parlamentari, non sono forti e chiari. Se dovessimo attenerci ad essi, dovremmo pronunciarci su eventuali richieste di parere in ordine allo scioglimento di consigli regionali, oppure (e questo è un problema che dovremo affrontare quanto prima) istruire i conflitti politici tra regioni e Stato, qualora il Governo decidesse finalmente di evitarne la giurisdizionalizzazione portandoli davanti alla Corte costituzionale. Tuttavia, noi potremmo trasformare – questo è quanto proporrò all'ufficio di presidenza allargato – quello che può apparire come un elemento di debolezza in un punto di forza della Commissione. Ritengo che si possa procedere in questo senso con

l'assunzione di iniziative politiche che utilizzino strumenti regolamentari in parte già impiegati dalle Commissioni nominate nelle precedenti legislature: mi riferisco alla possibilità di inviare, ai sensi dei regolamenti di Camera e Senato, documenti alle due Camere. Come dicevo, allo scopo di trasformare in punto di forza quello che appare come un elemento di debolezza, potremmo verificare se sia possibile — tale valutazione sarà effettuata con i responsabili dei gruppi e con la Commissione nel suo complesso — inserire la Commissione stessa tra i soggetti protagonisti del dibattito sulle riforme istituzionali, che sembra stia per essere avviato, tenuto conto che i problemi che si pongono per le regioni riguardano l'attuazione ed il completamento dell'ordinamento regionale, anche se va prendendo piede un'ipotesi di riforma dello stesso ordinamento, ipotesi che, se ho ben compreso, è comune alle varie forze politiche. Su questo complesso di problemi, comunque, ci soffermeremo successivamente.

ALTERO MATTEOLI. Desidero far presente che le Commissioni permanenti della Camera sono convocate questa mattina per l'esame delle tabelle del bilancio dello Stato, relativamente alla propria competenza. Non mi sembra opportuno, pertanto, che una audizione così importante debba svolgersi in concomitanza di impegni altrettanto pressanti. Per il futuro occorrerà fare in modo che tale situazione imbarazzante non si verifichi.

Mi scuso sin d'ora perciò se, dovendo intervenire in Commissione, non parteciperò alla riunione odierna. Mi riservo, comunque, di leggere con attenzione il resoconto stenografico.

PRESIDENTE. Le obiezioni dell'onorevole Matteoli mi erano già state manifestate da altri colleghi deputati. Non è facile, comunque, individuare giorni di seduta che rispettino gli impegni precedentemente assunti da ciascuno; una

certa sovrapposizione dei lavori è purtroppo inevitabile. Per il futuro, potremo prevedere un giorno fisso della settimana, ovvero individuare altro criterio analogo.

Do la parola al ministro Gunnella perché riferisca alla Commissione sulle questioni concernenti le amministrazioni centrali e regionali.

ARISTIDE GUNNELLA, *Ministro per gli affari regionali*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente ed i componenti della Commissione per avermi offerto l'opportunità, che in questo momento è quanto mai favorevole, di discutere, in una sede parlamentare, delle questioni regionali e dei rapporti di queste con il Governo centrale. Dal 1976 ad oggi si sono verificati complessi mutamenti nella realtà del nostro paese, mutamenti che incidono *de facto*, se non *de iure*, sui rapporti istituzionali tra regioni e Stato: tutto ciò ha determinato l'insorgere di difficoltà nel ricondurre ad unità la politica nazionale rispetto alle articolazioni regionali e, a volte, la contraddittorietà di alcune politiche regionali in settori di competenza esclusiva dell'autorità nazionale, con conseguenti gravi scompensi.

Gli strumenti a disposizione per instaurare, mantenere e connotare di equilibrio il rapporto tra Governo centrale ed istituzione regionale sono sostanzialmente tre. Il primo è rappresentato dalla conferenza Stato-regioni, che opera, in questa fase, sulla base delle indicazioni contenute nel decreto che l'ha istituita, anche se, nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, è prevista l'istituzione di una conferenza permanente.

Il secondo strumento è rappresentato dalla funzione di coordinamento delle regioni, che costituisce un elemento importante a livello politico.

Il dipartimento per gli affari regionali, costituito presso la Presidenza del Consiglio, già da una decina di anni, rappresenta il terzo strumento. Esso ha un titolare ministeriale e persegue anche lo scopo di dare rilevanza alle questioni regionali.

Il Governo, nei limiti posti dalla Costituzione e dagli statuti regionali, agisce anche attraverso i commissari regionali o provinciali (nel caso delle due province autonome di Trento e Bolzano), che rappresentano l'autorità centrale nel territorio regionale. Anche in questo caso, sussistono e sono da risolvere delicati problemi sulle attribuzioni e sulla struttura di tali uffici, problemi che sono stati affrontati nell'ambito della nuova normativa sulla Presidenza del Consiglio.

Limitandomi a schematizzare i rapporti istituzionali degli organismi esistenti, desidero rilevare che le capacità di intervento in sede nazionale nei confronti delle regioni sono limitate a quanto costituzionalmente previsto dall'articolo 127. Naturalmente, il complesso dei rapporti fa sì che si intrecci una serie di relazioni che sono, a volte, abbastanza definite, altre volte indefinite; certamente sono, questi, fattori non secondari dello stato di incomprensione esistente tra le regioni, le province autonome ed il Governo centrale.

Va altresì rilevato che i trasferimenti finanziari dello Stato alle regioni hanno raggiunto livelli notevoli. E ciò pur senza tener conto dei finanziamenti promananti dal fondo sanitario nazionale, che pure ha una gestione regionale; questi ultimi trasferimenti — che a mio giudizio sono inferiori alle esigenze delle regioni connesse con la completa realizzazione delle finalità delle stesse — rappresentano, comunque, una parte estremamente rilevante del bilancio nazionale.

Fatta questa premessa, vorrei brevemente illustrare le competenze del dipartimento per gli affari regionali, guidato da un ministro senza portafoglio nell'ambito della Presidenza del Consiglio, perché la Commissione possa tenerne conto, alla luce degli aspetti sia giuridico-istituzionali sia politici della situazione.

Le competenze del dipartimento sono le seguenti: rapporti con le regioni e con i commissari del Governo; esame della legislazione regionale, ai fini delle iniziative da assumere ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione (impugnazione, rinvio

o libero corso); istruttoria concernente conflitti di attribuzione fra Stato e regioni e tra regioni, nonché questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali; svolgimento di studi, di raccolta ed elaborazione di dati; formulazione di indirizzi in materia di autonomia regionale e provinciale (province di Trento e Bolzano); partecipazione all'elaborazione delle iniziative legislative statali in materia di competenza regionale, delle leggi cornice e degli atti di indirizzo e coordinamento in ordine alle funzioni amministrative regionali; promozione dell'attività di coordinamento delle attività delle amministrazioni statali, degli enti pubblici e delle società a partecipazione statale con quella delle regioni; rapporti con i comitati interministeriali e con i comitati istituiti presso le amministrazioni statali per accertare e stimolare l'applicazione coordinata delle rispettive deliberazioni, quando le stesse incidano sull'esercizio di competenze regionali; proposte di iniziative in ordine ai rapporti Stato, regioni e province autonome ed eventuale coordinamento; predisposizione degli schemi normativi concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome, con particolare riguardo alle norme di attuazione degli statuti.

Le competenze, pertanto, sono varie e complesse e sono di tipo trasversale ed orizzontale, nel senso che attraversano formalmente e sostanzialmente tutti i dicasteri interessati o, meglio, tutti quei ministeri che hanno con le regioni rapporti di conflittualità o di non conflittualità, ma, certamente, tali da provocare interferenze con materie di competenza regionale (al riguardo, potrei citare i dicasteri dell'agricoltura, dei lavori pubblici, dei trasporti, del turismo, dell'ambiente). In questo quadro così complesso, si verificano anche interferenze con lo stesso Ministero dell'interno sul piano delle competenze dei commissari regionali, la cui figura a volte coincide con quella dei prefetti del capoluogo di regione: in tali casi essi incontrano una serie di difficoltà e di problemi di rapporto nello svolgimento dell'attività di coordinamento delle fun-

zioni governative nell'ambito della stessa regione. Intersezioni che comportano, quindi, un lavoro non lieve, che la struttura attuale del dipartimento per gli affari regionali consente di svolgere solo parzialmente, essendo l'attività dello stesso quasi tutta assorbita dall'esigenza di assicurare l'ordinato espletamento dei compiti più tradizionali. E ciò anche se, proprio in questi mesi abbiamo innovato nel campo delle funzioni delegate.

Vorrei collegare tale ultimo aspetto del problema a quanto diceva poc'anzi il presidente circa le competenze che la Commissione è andata svolgendo, in linea con una più attuale interpretazione della norma costituzionale, che risulti coerente con l'evoluzione del sistema complesso dei rapporti tra regione e Stato. Impostazione che mi trova completamente favorevole, poiché, altrimenti, il dipartimento per gli affari regionali sarebbe l'unico organo a non avere il referente-Commissione parlamentare.

Noi abbiamo pensato che potesse venire assunta una serie di iniziative, di cui parlerò tra breve; illustrerò anche lo schema di ciò che si sta facendo e mi soffermerò sulla problematica delle riforme, cui ha già accennato il presidente, per evidenziare la sostanza dei conflitti, tra regione e regione, tra queste, lo Stato e le singole amministrazioni.

Innanzitutto, pur disponendo di un bilancio irrisorio, fin dal primo momento abbiamo impostato alcuni studi su determinati aspetti in ordine ai quali non vi sono precedenti politici. Mi riferisco, ad esempio, alla promozione del coordinamento delle attività delle amministrazioni statali con quella degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica regionale, che su alcuni piani si intersecano con l'azione del Ministero del bilancio e, su altri, con quelle del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (per quanto riguarda le regioni meridionali) e con il dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio, cui è rimesso il coordinamento degli interventi ordinari con quelli straordinari. Si tratta di un problema la cui complessità

non può sfuggire alla Commissione. Debbo dire, per completezza, che siamo rappresentati, in via permanente, sia presso il CIPI, sia presso il CIPE; ciò significa che le regioni, attraverso il Ministero per gli affari regionali, sono presenti in sede di programmazione generale. Inoltre, sono chiamati ad intervenire in sede di CIPE i presidenti delle singole regioni, nel caso in cui si debbano affrontare problemi specifici, ovvero il presidente della Commissione per le questioni regionali, qualora sia in discussione un problema di ordine generale.

Ho fatto preparare un appunto specifico (che qui sintetizzo), allo scopo di meglio evidenziare ai colleghi la complessa problematica.

Ai primi di gennaio sarà insediata una commissione ministeriale per lo studio delle inadeguatezze degli statuti regionali e provinciali manifestatesi alla luce delle nuove realtà e delle nuove strutture istituzionali, per verificare quali cambiamenti occorra apportare, in considerazione non soltanto del contenzioso tra regione e Stato sul piano costituzionale, ma anche delle inframmettenze che si determinano fra le varie regioni. Mi riferisco al fatto che, ad esempio, mentre una regione può impugnare una legge dello Stato, un'altra può ritenere di non dover procedere nello stesso senso: ma l'impugnativa opera solo per l'ente che ha promosso l'azione, non per le altre regioni. Ciò costituisce un altro elemento di grave scompenso, rispetto alle questioni che sorgono, perché le sentenze sono specifiche in ordine al caso che viene sollevato.

Renderò ora note alcune cifre concernenti l'istruttoria, effettuata dal 1° gennaio di quest'anno, ai fini del controllo sugli atti regionali in riferimento sia alle regioni ordinarie, sia a quelle a statuto speciale. Alla data dell'ultimo Consiglio dei ministri, su 962 leggi emanate dalle regioni ordinarie, 270 hanno formato oggetto di rinvio ed una di impugnativa davanti alla Corte costituzionale. Come è noto, il rinvio consiste nel sottoporre nuovamente l'atto al consiglio regionale, in

quanto non conforme a leggi-quadro (ove esistano), o all'ordinamento generale, o alla Costituzione, o ai principi generali, ovvero in stridente contrasto con un'altra normativa regionale (ad esempio, per quanto riguarda la misura di compensi da corrispondere a membri di commissioni, del Consiglio o ad assessori). Su 216 leggi approvate dalle regioni speciali o dalle province autonome, 48 sono state rinviate e 4 sono state oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale. Da quest'istruttoria sono esclusi gli atti delle regioni Sicilia e Valle d'Aosta, sottoposti al vaglio, rispettivamente, del commissario del Governo e del presidente della commissione di coordinamento. Per quanto riguarda i conflitti di attribuzione, il dipartimento ha esaminato 37 questioni di legittimità costituzionale direttamente sollevate dalle regioni o sorte incidentalmente nel corso di giudizi.

Quanto alla normativa generale sulle regioni, sono moltissimi i provvedimenti legislativi che riguardano l'ordinamento regionale, in maggiore o minor misura. Su tutti il dipartimento per gli affari regionali interviene, insieme con il dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, per la particolare attenzione dovuta alle implicazioni delle norme proposte relativamente all'ordinamento regionale. Quindi, su tutti questi atti noi effettuiamo un controllo, che comporta un notevole impegno. Impegno che si sostanzia sia nel preventivo esame dei provvedimenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri, sia nell'attività di supporto al rappresentante del Governo che interviene nelle discussioni in Parlamento sui disegni di legge.

Vi sono poi altri problemi istituzionali connessi con l'attività del dipartimento. Ciascuna regione ha una commissione paritetica; quella della Valle d'Aosta, dopo la scomparsa di un insigne componente, il professor Tosi, ha sospeso momentaneamente i suoi lavori ed ha chiesto una proroga per la definizione delle norme di

attuazione in materia di finanza regionale e comunale, nonché di industria e commercio.

Per il Trentino-Alto Adige sono note le questioni afferenti l'attività della commissione dei dodici. In ottobre sono state elaborate sette norme di attuazione, alcune molto importanti, concernendo esse l'estensione delle previsioni del decreto n. 616 alla provincia di Bolzano. È in discussione il « pacchetto », per il cui completamento sono in corso contatti con i colleghi di lingua tedesca.

Anche in Friuli-Venezia Giulia esiste una commissione paritetica. Le norme di attuazione sono state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* del 16 novembre 1987. Si può dire, pertanto, che per questa regione si è quasi giunti al completamento dell'autonomia.

In Sicilia ed in Sardegna la situazione è più complicata. La commissione paritetica siciliana ha difficoltà di funzionamento; abbiamo proposto alla Presidenza del Consiglio una modifica della sua composizione, affinché essa possa attivarsi e completare le norme di attuazione, soprattutto nel settore finanziario, quanto mai delicato.

Altri problemi rilevanti che riguardano il dipartimento sono quelli relativi alle minoranze linguistiche; in tale settore esiste una serie di iniziative legislative sulle quali abbiamo espresso il nostro parere e stiamo conducendo la trattativa. Ampliando l'attività tradizionalmente esplicata dal dipartimento degli affari regionali, abbiamo svolto, dal momento del nostro insediamento, una serie di riunioni, prima con i presidenti delle regioni ed i commissari del Governo presso le regioni. Nel corso di tali riunioni abbiamo trattato i problemi relativi alla legge finanziaria e quelli delle autonomie locali. Particolare attenzione è stata dedicata alle questioni afferenti alcune regioni, ed in specie quelle meridionali, allo scopo di ottenere elementi sia in relazione all'attività politica, sia ai fini di quella riforma di cui parlerò in ultimo.

Abbiamo poi svolto, il 1° settembre, una riunione sull'autonomia impositiva delle regioni, così come il 22 ottobre ci siamo incontrati con i rappresentanti delle regioni e con il ministro dell'ambiente, senatore Giorgio Ruffolo. Tale incontro assume particolare rilevanza perché l'ambiente rientra nelle competenze regionali e quindi una legge per tale settore interferisce direttamente con i poteri regionali, di cui deve tenere conto per la sua realizzabilità: senza le regioni non si realizza nessuna politica del territorio e perciò i poteri regionali possono diventare strumenti d'aiuto, ovvero « strozzature », come dimostra l'esperienza del passato. È necessario, pertanto, chiarire la questione con gran determinatezza.

Sempre con i rappresentanti delle regioni, abbiamo svolto altre riunioni, per discutere degli emendamenti al disegno di legge sulla finanza regionale. Come loro sanno, siamo riusciti ad ottenere che tale legge possa essere considerata in certo senso connessa con la legge finanziaria, quindi con precedenza di discussione rispetto alle altre leggi, in modo tale da completare il quadro della strumentazione finanziaria dell'intervento dello Stato.

Infine, vi sono state ulteriori riunioni sui problemi dell'ambiente, per esaminare i momenti attuativi nel settore specifico dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Il 2 dicembre abbiamo svolto anche una riunione con tutti i comitati regionali per il servizio radiotelevisivo, perché anche in questo settore vi fosse un elemento di presenza.

Abbiamo avviato contatti per risolvere i problemi dei trasporti aerei regionali, problemi che interessano le regioni con riferimento alle società aeree regionali che si intende costituire insieme ai privati, ovvero di quelle private a dimensione regionale, ma con interconnessioni nazionali, quali l'Alisarda. (In Sicilia sono per esempio in fase avanzata i contatti tra gruppi privati, regione e Alitalia per la costituzione di una compagnia che

assorba determinati compiti e funzioni di traffico normale e di traffico turistico).

Il 3 dicembre abbiamo avuto un incontro con i rappresentanti dell'OICE, una società di ingegneria, che è cointeressata ai problemi dell'ambiente e del territorio, in particolare alla valutazione dell'impatto ambientale, che è elemento determinante ai fini di una seria applicazione della politica dei lavori pubblici e delle infrastrutture. E ciò al fine di evitare scompensi tra i vari interventi, ed in particolare tra l'azione del Ministero dell'ambiente, quella del Ministero dei lavori pubblici e quella degli altri organi istituzionalmente competenti.

Abbiamo avuto una serie di incontri con i rappresentanti del Ministero delle partecipazioni statali, con riferimento alla distribuzione regionale dei programmi, per esaminare il tipo di intervento, per controllare il rispetto delle leggi e verificare la sinergia dei vari programmi con gli altri interventi straordinari, agendo sempre nell'ambito delle competenze che ci sono state attribuite.

Ho descritto brevemente le competenze e le strutture istituzionali del dipartimento. Mi riservo di consegnare ai commissari una memoria relativa all'organizzazione interna del medesimo, affinché abbiano una visione di come esso è articolato.

Desidero soltanto aggiungere che al dipartimento collaborano persone di prim'ordine, che svolgono un compito estremamente delicato, poiché potrebbero bloccare tutta l'attività legislativa regionale con continui rinvii, così come agevolarla. Per rendere più efficace l'attività del dipartimento, abbiamo avviato un sistema di consultazione *de facto*, quasi una collaborazione. Ciò anche perché abbiamo avuto modo di rilevare come le regioni perseguano talora una politica legislativa volta ad un'espansione delle loro competenze anche al di là di quanto la autonomia consentirebbe loro, e soprattutto in settori che chiamano in causa il diritto privato. Mi riferisco alle trasformazioni delle società per azioni che ven-

gono operate continuamente; la regione Emilia Romagna è una delle protagoniste in questo senso, ma tutte le altre tendono ugualmente ad avere una attribuzione di competenze maggiore rispetto a quanto l'autonomia consenta.

Probabilmente, questa tendenza risponde ad esigenze reali, ma presuppone una riforma degli statuti perché non si può procedere con rinvii costanti, che bloccano o ritardano la legislazione, senza porvi un rimedio.

Anche per quanto riguarda l'organizzazione del personale degli enti locali, esiste una serie di questioni delicate ed importanti. I consorzi di secondo grado, l'artigianato, i rapporti tra artigianato ed industria comportano una serie di conflitti che, in sé e per sé, originano gravi conseguenze sul piano formale, anche se probabilmente rispondono ad esigenze reali.

Conflitti sorti con riferimento ad una specifica situazione locale, che tendono peraltro ad estendersi, sino a coinvolgere l'intero territorio nazionale.

Si pone pertanto il problema di come affrontarli, per prevenire o por termine ad un contenzioso che determina delicate situazioni di contrasto.

Esiste poi un'altra tendenza delle regioni che noi viviamo giorno per giorno: esse, cioè, per risolvere eventuali difficoltà sorte con riferimento a specifiche competenze, sono solite rivolgersi direttamente ai singoli ministeri. Si realizza, quindi, una « diaspora » enorme dell'attività regionale, con conseguente impossibilità di coordinamento da parte del Ministero degli affari regionali, il quale, se fosse invece investito di tutte le questioni concernenti le regioni, potrebbe rendersene portavoce presso gli altri dicasteri, con una maggiore forza di contrattazione.

Tale dispersione indebolisce le regioni, anche se appare molto più pratico e diretto il contatto tra l'assessore ed il ministro, contatto che, però, non porta poi ad una costruzione stabile ed organica né alla possibilità rielaborativa, ad esempio, di una idea formale od istituzionalizza-

bile di un rapporto corrente tra regione e Governo. Vorrei ricordare, al riguardo, i gravi problemi del servizio sanitario nazionale, o quelli del turismo, dell'agricoltura, eccetera.

Quindi, la linea che di fatto le regioni hanno portato avanti è essenzialmente quella del contatto diretto, da parte di giunte o di presidenti, con i singoli ministeri e del limitato ricorso al Ministero per gli affari regionali in occasione di un coordinamento eventualmente sollecitato da questo dipartimento, o per iniziative politiche da noi assunte. Ciò, naturalmente, provoca una grande confusione, una grande debolezza del sistema regionale ed una visione strategicamente non unitaria dell'articolazione regionale del nostro sistema in tutti i comparti e soprattutto in quelli in cui la competenza non è esclusiva ma è frazionata, o complementare, o integrativa. Ritengo che, a tale riguardo, sia necessario individuare qualche rimedio; ed il rimedio non sta tanto nell'instaurare buoni rapporti politici (che già esistono), ma nell'elaborare una serie di disposizioni per far sì che questi ultimi abbiano una rispondenza normativa ben precisa, senza che ciò intacchi il principio dell'autonomia o coinvolga il Governo centrale nelle questioni regionali.

D'altra parte, l'esigenza di riforma dei singoli statuti è espressa dalla stessa classe dirigente regionale, pur non essendosi ancora stabilito quali istituti debbano essere oggetto di revisione. Si avverte indistintamente l'esistenza di una crisi, che è di credibilità politica, ma anche di difficoltà sul piano istituzionale, di continua erosione che i grandi comuni fanno delle competenze regionali, stante la differente capacità che essi hanno, rispetto alle regioni stesse, di incidere sul Governo centrale. Tale questione ha portato il ministro Tognoli a una nuova concessione delle aree metropolitane, che è estremamente interessante, a mio modo di vedere, perché rappresenta una rivoluzione nell'ordinamento regionale relativo a questo settore.

Da parte delle regioni si avverte pertanto una certa frustrazione; tutto ciò irrigidisce i rapporti, non li fluidifica, anzi porta a forme rivendicazionistiche sempre più ampie, a volte non giustificate.

Come osservato poc'anzi, il nostro dipartimento, senza voler realizzare alcuna interferenza nell'*iter* formativo delle leggi, è a disposizione per l'alta consulenza legislativa. Cioè, nella mancanza (che è statutale) di leggi-quadro in quasi tutti i settori, le regioni agiscono, nello stesso tempo, con maggiore libertà, ma con maggiore limitazione, in quanto vanno a cozzare contro la legislazione esistente, che è frazionata, estremamente dispersa; di conseguenza, l'iniziativa regionale viene bloccata perché non vi è il riferimento ad una legge-quadro che dia una sistemica ben precisa.

È, questo, un problema essenziale che il Governo deve risolvere; ed il Parlamento deve essere sollecitato nello stesso senso, perché, in caso contrario, le regioni incontreranno molte difficoltà sotto il profilo della coerenza della legislazione, nonché sul piano della conseguenziale azione amministrativa. L'alta consulenza può evitare o ridurre il contenzioso, ed è ciò che si sta facendo, con piena soddisfazione, a mio avviso, da parte delle regioni; però, questa non è una soluzione alla crisi delle autonomie e dei rapporti con gli istituti centrali.

Stiamo inoltre impostando un'analoga iniziativa per quanto riguarda i conflitti costituzionali: una commissione sta esaminando la sostanza della legislazione (a prescindere dall'attività della Corte costituzionale al riguardo) per verificare come sia possibile far diminuire la conflittualità, che è molto alta e costituisce un fattore di rallentamento nell'attuazione sia delle leggi nazionali, sia di quelle regionali, che vengono impugnate (cioè, anche se si cerca di ridurre notevolmente il numero di queste ultime, per evitare un appesantimento dell'attività della Corte costituzionale, ricorrendosi preferibilmente al rinvio al Consiglio perché possa

rielaborare gli atti alla luce delle critiche espresse analiticamente).

Si impone, allora, l'esigenza di un mutamento degli statuti regionali ed anche per quanto riguarda le competenze finanziarie, la potestà impositiva, limitata o meno limitata. Va avviato un processo, se non costituente, di revisione generale, da attuarsi sulla base di un dibattito politico di cui le Commissioni parlamentari possono essere protagoniste; la commissione che sarà insediata ai primi di gennaio dovrà avanzare delle proposte specifiche, dopo aver valutato se il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 sia superato, ed eventualmente in quali parti, e se gli statuti siano o meno inadeguati. Tale commissione sarà formata da docenti universitari, da ex presidenti di regione, competenti nel campo giuridico-costituzionale, da ex parlamentari esperti nello stesso settore, da magistrati, da professori ordinari, da esponenti della magistratura amministrativa, che abbiano conoscenza di problemi regionali, affinché dalla loro esperienza possano emergere proposte — che saranno poi vagliate in sede di Governo e costituiranno oggetto di dibattito politico — di aggiornamento del decreto n. 616 e degli statuti regionali, alla luce delle nuove realtà che si sono affermate, o di tutti gli elementi di insufficienza, di contrasto, che caratterizzano l'attuale stato di cose.

È noto, ad esempio, che le regioni a statuto speciale in alcuni settori hanno meno competenze rispetto a quelle a statuto ordinario (nel caso della Sicilia, rispetto alla legislazione ordinaria). Occorre perciò compiere una scelta di omogeneizzazione, senza far venir meno la specialità in alcuni istituti, e viceversa.

La conferenza Stato-regioni è utile, ma forse non basta con riferimento alla concezione dello Stato regionale. Tale conferenza, secondo la riformulazione contenuta nella legge sulla Presidenza del Consiglio, dovrà riunirsi due o tre volte l'anno e dare indirizzi nei vari settori, nonché instaurare rapporti con lo Stato e con le regioni; potrà inoltre avanzare pro-

poste di riforma. Desidero però ribadire che essa potrebbe anche dare un contributo notevole alla delineazione di una politica di sviluppo.

Mi sono dilungato su questi argomenti al di là di quanto pensassi. Credo che, a meno di non scendere nei particolari, non ci sia molto da aggiungere. Sulla sostanza dei contatti istituzionali tra regioni e Stato, invierò alla Commissione tutta la documentazione di dettaglio, affinché sia possibile avere una visione complessiva della materia.

Un ultimo problema riguarda la famosa attività estera delle regioni. In base ad una sentenza della Corte costituzionale, è stata data una parziale rappresentanza alle regioni all'interno della CEE. Tale principio – in merito al quale sarà interessante che la Commissione ascolti il ministro La Pergola – è positivo perché esistono interessi molto rilevanti, soprattutto in campo agricolo, che in tal modo possono essere prospettati. Di fatto le regioni già lo fanno, ma sarebbe bene formalizzare tale principio in via normativa, per evitare travalicamenti e far comprendere bene quale sia il ruolo dei nostri rappresentanti durante le missioni all'estero. Si creano, infatti, situazioni non chiare nel momento in cui si assumono impegni e si firmano protocolli.

Abbiamo posto particolare attenzione su questa situazione: l'attività estera della giunta o dell'apparato regionale deve essere ora autorizzata dal Ministero, mentre prima si procedeva attraverso la ratifica. Attualmente si opera preventivamente e si chiedono le relazioni per ogni missione, perché se ne vogliono conoscere la produttività e le finalità. È questo un punto al quale è bene che le regioni si adeguino; e, in realtà, si adeguano, perché hanno risposto positivamente.

Il mio argomentare non concerne, ovviamente, i consigli regionali che, essendo autonomi, possono decidere tutte le missioni che vogliono senza un preventivo assenso da parte del Governo centrale, poiché non si tratta di un atto di amministrazione, ma di una decisione del con-

siglio che ha propria autonomia di bilancio ed organizzativa: è come nel caso del Parlamento, che chiede l'ausilio al Ministero degli esteri, non certo l'autorizzazione.

Questi aspetti sono particolarmente delicati, soprattutto con riferimento ai rapporti comunitari, ma anche nell'ambito dei rapporti con gli altri paesi, ciò in quanto, al di là degli scambi culturali – che sono sempre positivi perché è utile la rappresentazione all'estero della realtà pluralistica italiana costituita dalle regioni – è necessario ricondurre tali rapporti alla coerenza se si vuole evitare una serie di contrasti. Il Ministero per gli affari regionali deve essere in grado, pertanto, di agire in modo coordinato. A tal fine abbiamo chiesto una programmazione annuale dell'attività all'estero delle regioni, quindi anche all'interno della CEE, fermo restando che nell'ambito della rappresentanza italiana alla Comunità europea esistono già gli spazi, in alcuni settori, perché le regioni esprimano direttamente il loro parere.

Signor presidente, anche se non in modo organico come avrei voluto, spero di aver esposto nei suoi termini essenziali la materia oggetto dell'audizione.

PRESIDENTE. Anche a nome della Commissione, ringrazio il ministro Gunnella per la sua ampia relazione.

Come già stabilito in sede di ufficio di presidenza, la discussione è rinviata a gennaio. Sin d'ora, tuttavia, può esservi spazio per richieste di chiarimento che consentano al ministro di integrare la propria relazione.

ALESSANDRO FONTANA. Signor presidente, ritengo che, prima di procedere ad altre audizioni, sia opportuno soffermarci sull'importante relazione che abbiamo ascoltato questa mattina. Sulla base di quanto ha detto il ministro, infatti, dovremo definire i nostri compiti, cercando di individuare i fini della Commissione, l'unica prevista dalla Costituzione, che però è stata atrofizzata, avendo competenze molto ridotte.

Al ministro vorrei chiedere, se possibile, una documentazione sulle leggi rinviato, il cui numero è altissimo. Nelle regioni a statuto ordinario, il 30 per cento delle leggi, infatti, viene rinviato; in quelle a statuto speciale la percentuale si colloca intorno al 25 per cento. Dunque, esiste un notevole contenzioso tra Stato e regioni e sarebbe interessante avere dati più precisi sui punti di conflittualità e di maggiore frizione.

Ringrazio comunque il ministro per l'ampia relazione di questa mattina.

STELIO DE CAROLIS. Concordo con l'esigenza di non limitare il dibattito, considerando che alcuni colleghi hanno già fatto presente di non poter continuare la discussione, essendo impegnati nella discussione della legge finanziaria e del bilancio.

La relazione del ministro – che desidero ringraziare – presenta elementi di novità insperabili, soprattutto con riferimento alle indicazioni date sui rapporti tra Stato e regioni. Chiederei, pertanto, un rinvio del dibattito, in modo che tutti i commissari possano intervenire.

Quanto al programma delle audizioni, concordo con l'esigenza di ascoltare il ministro per i problemi delle aree urbane ed il ministro per i rapporti con la Comunità europea, soprattutto in considerazione delle notizie che ci sono state fornite oggi. Aggiungerei, però, l'audizione, cui dare priorità assoluta, del ministro della sanità, nel pieno rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, che assegna alle regioni piena competenza in materia sanitaria. A mio avviso, tutto quanto sta avvenendo in questo momento non tiene conto in alcun modo, per quanto riguarda il settore sanitario, delle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione.

GIANNI LANZINGER. Ritengo particolarmente interessante l'idea di coinvolgere la Commissione nel dibattito sulle riforme istituzionali ed anche l'accento al rapporto tra Commissione e ministro. Mi pare che questo sia un modo positivo per

iniziare: avviare un discorso-quadro, così come ci si propone di fare da parte del Ministero, ed elaborare una normativa-quadro su competenze di carattere generale.

Vorrei però chiedere al ministro cosa pensi del fatto che, in ordine ad alcune leggi, anche recenti, emanate dal Parlamento o soltanto approvate dalla Camera ed inviate al Senato (mi riferisco, ad esempio, alla materia ambientale), molte volte le regioni – almeno così sembra – siano considerate come un livello intermedio, comunque subordinato al Governo centrale, per quanto concerne le competenze di carattere urbanistico ed ambientale. Al riguardo, desidero ricordare la legge approvata dalla Camera in tema di inquinamento dell'ambiente e smaltimento dei rifiuti: ebbene, il Governo ha il potere di sostituirsi alla regione laddove risulti che questa non faccia fronte, entro i termini prefissati dalla normativa stessa, a certe incombenze. Il problema sta nel controllo fra Stato e regioni: vorrei cioè sapere se l'orientamento del Ministero vada nel senso che il controllo debba essere eseguito prevalentemente in termini di surroga o, piuttosto, prima ancora, di cooperazione per obiettivi tra Stato e regioni, al fine di consentire a queste ultime di adeguarsi ai richiesti livelli di efficienza e di merito, cosicché lo Stato comunque non scavalchi il potere degli organi elettivi delle regioni stesse. Questo è un tema molto importante, che concerne il rapporto tra Stato e regioni sotto il profilo del controllo.

Il secondo punto sul quale chiedo un chiarimento al ministro è relativo all'atteggiamento che il dicastero assume ad esaurimento delle deleghe per l'attuazione degli statuti regionali, particolarmente di quelli speciali. A mio avviso, è estremamente rilevante chiarire che, nel momento in cui la delega si esaurisce con l'ultimazione delle norme di attuazione per le regioni a statuto speciale, il Parlamento riprende appieno il potere di legiferare ed anche le deleghe conferite al Governo, a mio avviso, dovrebbero considerarsi concluse.

GAVINO ANGIUS. Ho apprezzato la relazione del ministro, molto ampia ed interessante. Mi chiedo però se non sia opportuno un ulteriore approfondimento in ordine a due questioni a mio avviso estremamente rilevanti; inoltre, a mio giudizio, nel dibattito tra le forze politiche e tra studiosi della dottrina, che si sta sviluppando in tema di riforme istituzionali, sarebbero utili talune integrazioni.

In primo luogo vorrei sapere se il ministro non ritenga di poterci fornire, dal punto di vista delle rilevanze istituzionali, una valutazione in merito all'andamento del processo legislativo nel suo complesso.

ARISTIDE GUNNELLA, *Ministro per gli affari regionali*. Si riferisce al processo legislativo regionale o nazionale?

GAVINO ANGIUS. Al secondo, anche per le implicanze che esso ha con il primo e per quelle di carattere istituzionale che tutto ciò comporta. Vorrei altresì sapere se il ministro, nell'affrontare tale problema, non individui una serie di questioni di riforma attinenti non soltanto — come egli ha giustamente accennato — agli ordinamenti regionali in senso stretto, ma anche ai meccanismi istituzionali relativi agli organi centrali dello Stato, cioè all'attività del Governo e del Parlamento. Questo mi sembra un tema di attualità interessante, anche alla luce dell'esposizione del ministro.

In secondo luogo, vorrei riferirmi al tema della programmazione dello sviluppo economico (tema in parte legato a quello cui ho poc'anzi accennato): per la verità, esso è un po' desueto nella cultura politica, ma in sede di esame dei problemi relativi al rapporto tra Stato e regioni viene in rilievo; nonché al tema degli strumenti esistenti e del merito delle leggi che il Parlamento produce e che influenzano e determinano, ovviamente, gli indirizzi dello sviluppo di vaste aree del paese, con le differenziazioni che conosciamo. In ordine a taluni pro-

blemi sono state giustamente citate le aree metropolitane, ma possono essere ricordati anche alcuni settori fondamentali dell'economia del nostro paese.

Ora, io non ricordo un diverso tipo di approccio e di metodologia; sono stati fatti degli esempi concernenti il settore sanitario: probabilmente, sarebbe anche utile compiere una riflessione in relazione a tutta la politica agricola ed ai rilevanti compiti cui debbono far fronte il Governo, le regioni e la Comunità per individuare forme diverse da quelle attuali attraverso cui concordare e definire queste politiche.

RENZO PASCOLAT. Ringrazio il ministro per la sua relazione. Io vorrei porre soltanto due questioni a mio avviso non marginali rispetto all'esposizione ed al dibattito che sicuramente svilupperemo nel mese di gennaio. La prima riguarda l'auspicio — perché in questo campo non possiamo verificare elementi concreti — che vada avanti il discorso concernente il ruolo e le competenze autonome delle regioni in materia finanziaria.

Vorrei ricordare — anche per consentire eventualmente al ministro di tenere i rapporti necessari con il titolare del dicastero delle finanze — il dibattito svoltosi in quella Commissione in merito ad una proposta presentata, se non erro, da un deputato democristiano al ministro Gava circa il rapporto con le autonomie regionali e locali e l'opportunità di istituire una direzione regionale delle finanze. A mio avviso, il problema, tenuto conto delle questioni complessive che noi affronteremo anche in sede di riforma dell'amministrazione, è particolarmente rilevante, in considerazione degli obiettivi che, di volta in volta, i ministri degli affari regionali che si succedono si prefiggono in materia di autonomia finanziaria od impositiva delle regioni.

Credo che, a questo riguardo, sorga una questione; io ho voluto fare riferimento al punto specifico perché, sotto questo profilo, mi sembra importante ascoltare l'opinione del ministro già in questa sede.

La seconda questione concerne il rapporto che intercorrerà tra la commissione di studio per gli statuti regionali, che il ministro ha dichiarato di voler istituire, ed il ruolo della nostra Commissione. Personalmente, sono favorevole all'istituzione dell'organismo proposto, poiché un contributo all'elaborazione degli statuti è senz'altro utilissimo; mi domando, però, chi debba dare indirizzi a quella commissione e su quali basi essa debba operare.

Pongo il problema poiché ritengo che la Commissione parlamentare dovrebbe partecipare a quel lavoro, per non perdere l'occasione di offrire il proprio contributo alla soluzione dell'annoso problema. Dunque, in questa sede dovrebbe svolgersi una discussione che poi, dal punto di vista politico oltre che istituzionale, potrebbe costituire una base utile per il lavoro della commissione di studio.

MENOTTI GALEOTTI. Senza entrare nel merito, desidero porre due semplici domande.

In relazione all'indicazione del ministro circa la tendenza delle regioni ad appropriarsi di poteri che esulano dal loro ambito di competenza ed a rivolgersi ai singoli ministeri anziché a quello per gli affari regionali, vorrei comprendere meglio il ruolo del dipartimento, di cui lei ha indicato le attribuzioni in relazione ai disegni di legge presentanti dal Governo. In Parlamento, infatti, spesso ci accorgiamo che rilevanti progetti di legge governativi sono, per non pochi aspetti, lesivi delle autonomie regionali.

Le faccio un esempio recente, ma molti altri se ne potrebbero fare. La legge finanziaria, in merito alle competenze regionali per il turismo — come lei ricordava, esiste la legge-quadro n. 217 del 1983 — prevede un fondo di competenza ministeriale, fondo che tra l'altro è di consistenza notevole, perché addirittura supera nel triennio le risorse finanziarie che vengono trasferite alle regioni.

Vorrei capire, di fronte a casi di questo genere, quale può essere l'intervento specifico, perché al di là del tentativo di appropriazione di maggiori poteri da

parte delle regioni, forse la situazione deriva da una reazione all'atteggiamento del Governo e del Parlamento.

La seconda domanda che vorrei porre riguarda la proposta di legge sulla finanza regionale, parallela alla legge finanziaria.

Il ministro ha parlato di emendamenti e ricordo che era già stata presentata una proposta governativa ed una da parte delle regioni. Desidererei avere notizie più precise in merito a tale proposta di legge, poiché da sette anni la finanza regionale è regolata annualmente sulla base della legge finanziaria, scaduto il periodo del quinquennio provvisorio previsto dalla legge n. 356 del 1976.

LIONELLO BERTOLDI. La mia domanda riguarda l'accenno fatto dal ministro alle commissioni paritetiche per le norme di attuazione delle regioni a statuto speciale. Il ministro ha detto che per il Trentino Alto Adige si sta trattando con i colleghi di lingua tedesca: vorrei qualche chiarimento per superare l'imbarazzo notevole della partecipazione agli incontri con il ministro in maniera separata rispetto alla realtà composita e complessiva esistente.

In secondo luogo, richiamandomi alle considerazioni dell'onorevole Lanzinger, vorrei un chiarimento sul « dissolvimento » di queste commissioni paritetiche, che sono incaricate di proporre al Governo le norme di attuazione, e quale possa essere, ad avviso del ministro, il tipo di rapporto che dovrà instaurarsi fra Stato e regioni a statuto speciale.

PRESIDENTE. Anch'io desidero chiedere al ministro se può approfondire le questioni relative all'attuazione del « pacchetto » per l'Alto Adige. Avanzo tale richiesta per un motivo specifico, che poi approfondiremo nel corso del dibattito: tutta la materia relativa all'attuazione delle norme degli statuti del Trentino Alto Adige, per volontà del legislatore costituzionale, è stata affidata ad una fonte particolare, cioè ai decreti del Presidente della Repubblica di attuazione di norme

concordate in sede di commissione dei dodici e di commissione dei sei. Tutto ciò di fatto ha escluso il Parlamento dalla conoscenza di problematiche particolarmente vive, che a volte hanno determinato gravi tensioni.

Mi chiedo se non si possa tentare, sempre nei limiti esistenti, di coinvolgere il Parlamento in decisioni che riguardano una parte così importante del territorio nazionale.

ARISTIDE GUNNELLA, *Ministro per gli affari regionali*. Le domande poste presupporrebbero un ampio dibattito. Cercherò, comunque, di rispondere brevemente.

Per quanto riguarda i punti di conflittualità – ne ho indicati alcuni – essi derivano dal fatto che in molti campi manca una legge-quadro; altri derivano dal tentativo delle regioni di assumere maggiori poteri, in una carenza di visioni generali da parte dello Stato e del Governo. Questa problematica sarà esaminata da parte della commissione tecnica, i cui lavori non interferiscono con l'attività della Commissione parlamentare, come del resto accade per le varie commissioni ministeriali (quella che si occupa della riforma del codice penale non svolge certo il medesimo ruolo della Commissione parlamentare competente per materia). Nulla esclude che il Parlamento possa affrontare un determinato argomento; compito della commissione tecnica sarà quello di approfondire gli elementi essenziali dei temi per i quali viene constatata l'esigenza di riforma. Vorrei dunque rassicurare l'onorevole Fontana: l'esame della questione procede.

La domanda posta dall'onorevole De Carolis mi sembra fosse rivolta soprattutto al presidente.

In merito ai problemi sollevati dall'onorevole Angius sull'andamento del processo legislativo nazionale e regionale, ritengo che una riforma delle regioni porrà qualche problema alle istituzioni nazionali. Ho già posto la questione se sia sufficiente la conferenza Stato-regioni o se sia necessaria una riforma a livello istituzionale. La materia, che va appro-

fondita, rappresenta uno dei tanti obiettivi della riforma. Vanno, comunque, distinti due aspetti, uno di carattere propriamente istituzionale, di livello legislativo, l'altro relativo alla partecipazione alla programmazione nazionale da parte delle regioni. Quest'ultimo aspetto è di particolare rilevanza perché assume carattere politico, ma anche riflessi sul piano amministrativo. Naturalmente, la riforma regionale comporterà qualche riforma istituzionale a livello centrale.

Quanto alle questioni relative ai comitati per le norme di attuazione ed alla delega costituzionale affidata al Governo, debbo dire che nel momento in cui questa cesserà dovremmo precisarne gli effetti. Sarà poi preso in considerazione l'elemento che dovrà regolare questo aspetto *de iure condendo*, tenendo presente che le regioni a statuto ordinario prevedono l'istituzione di commissioni paritetiche per tutte le questioni che sorgono, mentre quelle a statuto speciale hanno dato vita a tali organismi solo per le norme di attuazione, volendo assumere esse stesse – data la loro specialità – una posizione di maggiore rilievo costituzionale, che potrebbe invece risultare attenuato dalla formazione di altre commissioni con compiti diversi. Comunque, si tratta di una questione da discutere senza alcuna definizione aprioristica; è certo, però, che completandosi le norme di attuazione, viene meno la ragione dell'esistenza di tali organismi.

Il problema della direzione generale delle finanze è un problema di organizzazione dello Stato. È difficile potersi pronunciare in questo momento, rispetto a tutta una serie di flussi che pervengono alle regioni attraverso la finanza nazionale, regolata dalla legge finanziaria. Si porrebbe un elemento di coordinamento qualora alle regioni fosse attribuita una serie di competenze impositive, aggiuntive o meno, ma questo è un problema della direzione generale per la finanza regionale. Va comunque tenuto presente che, essendo le regioni organismi che hanno capacità e potestà legislativa in tutti gli altri campi, l'utilizzazione del

settore è un po' differente rispetto a quanto avviene nell'ambito della finanza locale, che pure richiede una certa autonomia impositiva. Ribadisco che, a mio avviso, si tratta di un fatto organizzativo che concerne lo Stato nel rapporto con le regioni, allo scopo di dare un'imputazione burocratica a questo aspetto. La legge sulla finanza regionale, che è stata presentata recentemente quale provvedimento connesso con la legge finanziaria, potrebbe rappresentare un'occasione per la formulazione di emendamenti da apportare in sede di dibattito parlamentare, ai fini di un soddisfacimento delle maggiori esigenze che le regioni fanno presenti. Occorre però tenere conto della discrepanza tra le due Italie, quella povera e quella ricca; bisogna tentare di conciliare le esigenze specifiche regionali, in ordine alle quali vi può essere anche una capacità regionale impositiva, e le esigenze nazionali di redistribuzione di tutte le risorse, perché le regioni ricche potrebbero essere portate ad adottare una determinata impostazione e viceversa.

Quanto al problema dell'Alto Adige, mi soffermerò brevemente sull'aspetto delle trattative (ho già parlato della commissione paritetica), riassumendo ciò che si è fatto e che si sta facendo. Su tale questione esistono implicazioni internazionali limitatamente a due aspetti. Il primo riguarda un'iniziativa dell'Austria per l'adeguamento delle indicazioni contenute nella Carta dell'Aja, non ancora attuata; l'Austria ha messo in moto il meccanismo dietro premure rivoltegli dal Ministero degli esteri italiano: una sotto-commissione della commissione esteri della Camera austriaca sta esaminando questo aspetto allo scopo di elaborare un provvedimento di legge in materia, in attesa del completamento delle norme di attuazione.

Il secondo punto è di particolare rilevanza. Sappiamo che, quali che siano le norme di attuazione che saranno elaborate (che noi potremmo definire, dal punto di vista astratto, non politico, anche senza l'approvazione della controparte), in mancanza del consenso della parte

tedesca, l'Austria negherebbe la quietanza liberatoria. Pertanto, il contenzioso relativo all'Alto Adige non verrebbe chiuso, ma rimarrebbe in piedi.

Queste implicazioni internazionali comportano una differente valutazione dell'approccio con tutte le forze politiche esistenti, non perché esse siano di maggiore o minore importanza, ma per la valutazione *de facto* e *de iure* di ciò che esse possono rappresentare sotto il profilo della necessità di portare avanti il processo di attuazione piena degli accordi di Parigi e del « pacchetto » tra le due parti, è soprattutto importante ottenere la quietanza liberatoria, la quale farebbe sì che ogni contenzioso di carattere internazionale tra i due paesi verrebbe ad essere, per così dire, non legittimato. Da ciò discende la particolarità del rapporto. Noi abbiamo ascoltato i rappresentanti delle forze politiche locali con molto interesse, anche per poter avere elementi di trattativa con la *südtiroler volkspartei*. Le richieste avanzate da questo partito erano numerose, ma il Parlamento le aveva riassunte, in base alle indicazioni del ministro dell'epoca, in una serie di punti che sono riportati nelle mozioni di maggioranza e di minoranza, praticamente convergenti; esse sono state approvate ed impegnano il Governo in un certo senso.

Noi ci troviamo, tuttavia, in una situazione estremamente difficoltosa, in quanto tali mozioni impegnano il Governo a chiudere la questione entro il 31 dicembre; il Governo, formalmente, potrebbe farlo avendo una delega costituzionale: l'esecutivo potrebbe ascoltare la commissione paritetica e modificarne le proposte, che non sono vincolanti. Dal punto di vista costituzionale, il procedimento verrebbe perfezionato con la firma del Presidente della Repubblica. Mancherebbero, tuttavia, due elementi di ordine interno ed internazionale: il consenso della *südtiroler volkspartei* e la clausola liberatoria dell'Austria, elementi certamente di non scarso rilievo. Lo sforzo da compiere è quindi quello di portare avanti un discorso che salvaguardi perfettamente il dato costituzionale-statutario

del « pacchetto » della minoranza nazionale tedesca, ma anche tutti i diritti della minoranza italiana in Alto Adige. Occorre, infatti, considerare che in quella regione la minoranza è maggioranza e viceversa; quindi, vi è l'intersecazione di due ordini di interessi estremamente difficili da tutelare: quelli della minoranza italiana e ladina rispetto a quelli della maggioranza tedesca e, sulla base della Costituzione, degli accordi internazionali e dello statuto, i diritti della minoranza tedesca. Non è perciò semplice uscire da questa situazione. Tuttavia, i nodi sono stati man mano sciolti ed ora ci troviamo di fronte a quattro punti essenziali da risolvere.

Il primo problema, importante, è quello relativo alla finanza: io credo che esso sia superabile (anzi lo considero già superato, in un certo senso) con l'accettazione del principio di uniformità al sistema nazionale; al riguardo, non vi sarebbe un problema di norme di attuazione o di modifica statutaria, ma soltanto di legge ordinaria, nel quadro dell'ordinamento fiscale. Su questo punto dobbiamo ancora ricevere l'assenso della provincia di Bolzano, mentre lo abbiamo già ottenuto da parte delle altre istituzioni: le proposte formulate possono essere anche oggetto di variazioni in ordine al tema ed al principio, certamente non flessibile da questo punto di vista. Occorre, in particolare, fare riferimento alle aliquote della quota variabile rispetto a quella fissa. La prima deve esistere perché i flussi di gettito sono variabili e servono ad una programmazione generale, come avviene per tutte le regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta. Dunque, la questione può essere risolta positivamente.

Necessita poi rimeditare la normativa anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera del Consiglio di Stato relativa al censimento di febbraio ed alla metodologia di questo, non alla sua sostanza.

Altri punti rilevanti sono l'uso della lingua nella pubblica amministrazione e

nella giustizia, nonché l'iscrizione degli studenti dei vari ordini di scuola, da quella materna a quella media superiore.

Per il primo punto, la posizione della *südtiroler volkspartei* è di ottenere un'attività processuale in lingua tedesca ed una in lingua italiana; a tale posizione, che pure ha una sua logica, da parte di altri si replica che al di là dello statuto e delle norme di attuazione esistono i diritti dei cittadini, che non possono essere compressi. Una norma in base alla quale fosse stabilito che un cittadino di lingua tedesca non possa essere difeso da un italiano sarebbe incostituzionale: in base alla Costituzione ci si può far difendere da avvocati di qualsiasi foro, anche di quello di Parigi.

È necessario, pertanto, evitare un contrasto che, nei fatti, è peraltro meno drammatico di quanto venga prospettato. La lingua italiana è quella ufficiale dello Stato e quella tedesca è, in quelle zone, equiparata: questa è la prima riflessione che va fatta. Vi sono poi questioni tecnicamente delicate, che possono influire sulla situazione.

A quest'ultimo proposito, farò un esempio notevolmente sintomatico: è stato richiesto che i residenti di lingua tedesca, non cittadini italiani, abbiano gli stessi diritti dei cittadini italiani di lingua tedesca residenti a Bolzano. Ciò vorrebbe dire creare una *enclave* di lingua tedesca nel contesto europeo.

Nelle legislazioni nazionali, soprattutto nell'ambito europeo, i cittadini hanno diritti e doveri di un certo tipo; tale principio viene meno se i diritti e i doveri non valgono per un cittadino che appartenga ad un determinato ceppo linguistico e viva in una zona nella quale è presente una minoranza linguistica.

Sono state prospettate, nei colloqui avuti con il ministro Vizzini e con i rappresentanti della *südtiroler volkspartei*, le posizioni che abbiamo elaborato rispetto alla proposta formulata dalla commissione dei dodici. In merito a tale ipotesi di lavoro, è difficile trovare soluzioni che non siano già state adeguatamente elaborate. Direi, quindi, che sussiste una sorta

di pregiudizio di accettazione dell'ipotesi formulata. Comunque, ritengo che sia possibile trovare un accordo.

Per quanto riguarda la scuola, il problema posto dagli amici di lingua tedesca è quello dell'efficienza. Si sostiene che l'iscrizione di un bambino di lingua italiana potrebbe pregiudicare il buon fine dell'insegnamento.

Fino ad oggi l'alta percentuale (circa il 16 per cento) di italiani che frequentano scuole in lingua tedesca non ha mai determinato inefficienze; dunque, il passato depone bene rispetto al futuro. L'eventuale sbarramento delle iscrizioni, che dovrebbe semmai avvenire al secondo giorno di scuola, violerebbe il dettato della Costituzione; al tempo stesso non viene ad essere violato il principio di cui all'articolo 8 delle norme di attuazione, in base al quale può essere mantenuta la fisionomia di scuola di lingua tedesca statale, così come resta scuola di lingua italiana quella in cui studia un 15 per cento di ragazzi di lingua tedesca.

Per garantire l'efficienza delle scuole, non ci si può rimettere solo alla decisione dell'insegnante o del direttore, poiché vengono ad essere lesi interessi e diritti degli alunni. Occorre dunque una procedura giurisdizionale, che offra sufficienti garanzie. Anche questo punto credo che costituisca un falso problema, che gli estremismi locali alimentano e che invece dobbiamo smussare, cercando di trovare una soluzione basata sull'affermazione dei diritti non alienabili ed incompressibili, sempre tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'efficienza della scuola, esigenza prospettata dal presidente Magnago e di cui ci stiamo attentamente occupando. Se non vi saranno posizioni di principio o *arrière pensées* rispetto agli obiettivi da conseguire, sarà possibile raggiungere un accordo. Del resto, non sembra che il passato deponga a favore di posizioni di principio, perché la prassi è stata di pieno soddisfacimento e per i cittadini di lingua italiana, e per quelli di lingua tedesca, fin dalla scuola materna. Se la questione non fosse stata compromessa con le norme d'attuazione del passato,

che prevedevano che la regolamentazione dei ricorsi per l'iscrizione fosse affidata al TAR, il problema non sarebbe sorto. Oggi, invece, siamo costretti a creare una norma sostanziale di regolamentazione per dare consistenza alla norma procedurale di impugnativa: paradossalmente è nata prima la norma procedurale e poi quella sostanziale. Poiché abbiamo trovato questa realtà, non possiamo che adeguarci.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per l'integrazione alla sua relazione.

Per quanto riguarda la richiesta dell'onorevole De Carolis, in merito all'audizione del ministro della sanità, di essa si occuperà l'ufficio di presidenza della Commissione. Personalmente, ritengo che la questione presenti alcuni aspetti delicati, anche se vi sono stati precedenti simili, come mi viene riferito dagli uffici.

Occorrerà stabilire, in sede di ufficio di presidenza, se si ritiene opportuno avere come interlocutori i ministri competenti per i singoli settori e quelli che, in base a delega del Presidente del Consiglio, si occupino di problemi che interessano le regioni; mi riferisco al ministro per gli affari regionali, ma anche a quelli per i problemi delle aree urbane, per gli affari speciali e per l'attuazione delle politiche comunitarie. Qualora in sede di ufficio di presidenza si decidesse di ascoltare il ministro della sanità, ci si potrebbe domandare perché non procedere anche all'audizione, per esempio, del ministro dell'agricoltura. Di qui il rischio poi di interferire con le competenze di altre Commissioni. Comunque, valuteremo la richiesta dell'onorevole De Carolis e può darsi che l'ufficio di presidenza si orienti in senso favorevole ad essa.

Quanto all'istanza avanzata dall'onorevole Fontana, ricordo che l'ufficio di presidenza aveva già deciso l'audizione del ministro Tognoli, che era stata addirittura fissata per martedì 22 dicembre; la rinviemo (il ministro aveva proposto diverse date) al 21 gennaio; successivamente, valuteremo se iniziare subito il dibattito, avendo come punto di riferimento

sia la relazione del ministro per gli affari regionali, sia quella del ministro per le aree urbane.

ALESSANDRO FONTANA. Quando avrà luogo la discussione sulla relazione del ministro Gunnella?

PRESIDENTE. Sì l'ufficio di presidenza lo riterrà opportuno, i due dibattiti potranno essere unificati.

ALESSANDRO FONTANA. Il ministro Gunnella ha posto problemi molto rilevanti.

PRESIDENTE. Sì, senza dubbio. Tuttavia, anche se questa discussione richiederà del tempo, faccio presente che il ministro per le aree urbane, onorevole Tognoli, sta portando avanti una serie di iniziative con le regioni ed i comuni. A mio avviso, sarebbe inopportuno che la Commissione discutesse successivamente

allo svolgimento di questo lavoro, che è già stato avviato ed ha avuto anche una serie di riflessi di carattere istituzionale. Credo, pertanto, che sia preferibile unificare i dibattiti, tenuto conto che la relazione più importante per noi è quella svolta dal ministro Gunnella, che è il nostro naturale interlocutore.

In ogni caso, questi aspetti saranno valutati con attenzione in sede di ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Ringrazio infine il ministro ed i colleghi intervenuti, cogliendo l'occasione per formulare a tutti i migliori auguri per le prossime festività.

La seduta termina alle 11,30.

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

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO