
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 MAGGIO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

INDICE

	PAG.
Comunicazioni del presidente sul programma di lavoro della Commissione:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3, 5, 8, 9, 12, 13, 14
Angelini Giordano	11
Bertoldi Lionello	11
Castagnetti Pierluigi	7, 13, 14
Di Lembo Osvaldo	8, 9, 13, 14
Matteoli Altero	8, 13
Meleleo Salvatore	13
Pascolat Renzo	10
Pasquino Gianfranco	5
Piredda Matteo	11, 13
Scivoletto Concetto	7

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,50.

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

Comunicazioni del presidente sul programma di lavoro della Commissione.

PRESIDENTE. La seduta odierna è finalizzata a far conoscere l'orientamento dell'ufficio di presidenza in ordine al programma di lavoro della Commissione, per altro definito con un certo ritardo a causa di circostanze estranee alla Commissione stessa: mi riferisco alle due crisi di Governo che, susseguitesi a breve distanza l'una dall'altra hanno finito col generare forte incertezza sullo scenario politico, alla sessione istituzionale, che, rinviata più volte, ha avuto finalmente inizio nelle scorse settimane, nonché ad un terzo fattore al quale attribuiscono rilievo centrale, cioè l'incertezza registrata in ordine alle competenze della Commissione. Quest'ultima ha finora svolto tre audizioni di ministri del precedente Governo, mentre il prossimo martedì acquisirà le comunicazioni del ministro Antonio Maccanico, al fine di conoscere, nel dettaglio, il programma del Governo in ordine al sistema delle autonomie.

Ho usato volutamente l'espressione « conoscere nel dettaglio » poiché, senza voler rivolgere critiche ad alcuno, (in quanto so bene come articolati e complessi siano in genere tutti i programmi), appare del tutto evidente l'esiguità, nel programma di Governo, della parte relativa alle regioni. Le comunicazioni del ministro Maccanico potrebbero quindi consentire una integrazione al programma suddetto.

Dalla documentazione predisposta dal Servizio per gli affari regionali appare evidente l'incertezza, nonché la scarsa consistenza dei poteri della Commissione, che ho indicati come causa principale del ritardo con cui l'ufficio di presidenza viene a sottoporre all'esame dei commissari il suo orientamento in ordine al programma di lavoro.

Alle pagine 5 e 6 del documento citato vengono evidenziate le principali funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In sintesi, le prime tre sono le seguenti: interviene con un parere nel procedimento di scioglimento del consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione e degli statuti speciali; designa i nove cittadini eleggibili tra i quali il Presidente della Repubblica sceglie i tre commissari previsti dall'articolo 126 della Costituzione; esprime parere nel procedimento parlamentare per la decisione della « questione di merito » promossa dal Governo contro l'approvazione di una legge regionale (articolo 127 della Costituzione). Quest'ultima competenza, particolarmente importante, non è mai stata attivata, e pertanto intendo sottoporla, personalmente, all'attenzione del ministro Maccanico. Sappiamo, infatti, che, in base al dettato costituzionale, il Governo può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito, per contrasto di interessi, davanti alle Camere. Ma l'esecutivo, finora, ha sempre preferito tradurre il conflitto politico in conflitto di legittimità, utilizzando vari stratagemmi e trovando condiscendenza nella Corte costituzionale.

Proseguendo nell'esame delle competenze e delle funzioni attribuite alla Commissione si rileva quanto segue: essa può

presentare al Governo proposte relative all'assegnazione di contributi speciali a singole regioni, in base all'articolo 69 della legge 10 febbraio n. 62; interviene con un parere nel procedimento sostitutivo avviato dal Governo, ai sensi dell'articolo 6 del decreto presidenziale n. 616, nel caso in cui l'accertata inattività degli organi regionali comporti inadempimento agli obblighi comunitari; interviene con un parere nel procedimento sostitutivo avviato dal Governo in caso di mancata intesa sulla localizzazione di opere la cui esecuzione è demandata alle amministrazioni statali; esprime il parere sugli schemi di decreti-delegati per il trasferimento di funzioni alla regione Valle d'Aosta. Quest'ultima è l'unica regione a statuto speciale a cui vengono attribuite competenze definite tramite un intervento del Parlamento; infatti, per le altre regioni a statuto speciale la definizione delle medesime è demandata a commissioni paritetiche Stato-regioni il cui operato finisce spesso per essere poco trasparente o frutto di trattative tra apparati burocratici e rappresentanze politiche locali. Anche su questo punto, pertanto, avremo modo di tornare nel corso dell'audizione del ministro Maccanico.

Sulla base dei poteri che ho sopra riassunto, la Commissione ha lavorato negli anni scorsi e, ad eccezione del biennio 1976-1978, in cui ha svolto un ruolo di « co-legislatore » con il Governo in ordine alla emanazione dei pareri di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, ha finito col muoversi su tre fondamentali filoni: quello del controllo sulle leggi regionali; quello della partecipazione nell'ambito dell'approvazione di alcuni provvedimenti legislativi (chiedendo di pronunciarsi su taluni progetti di legge di particolare rilievo per le regioni); quello delle udienze e delle indagini conoscitive, che hanno spesso prodotto risultati apprezzabili. Ricordo, per esempio, quella sull'attuazione dell'ordinamento regionale, che, effettuata nel 1985, ha originato un importante convegno al quale hanno partecipato il Capo dello Stato ed i Presidenti delle due Camere, nonché

quella sulle regioni a statuto speciale, realizzata sul finire della scorsa legislatura.

Questo è il quadro che si è presentato all'ufficio di presidenza della Commissione ed in relazione al quale è stata predisposta la proposta di programma di lavoro che sono in procinto di illustrarvi; confortato dal dibattito *in itinere* sulle riforme istituzionali, desidero porre, come ho già fatto in sede di ufficio di presidenza della Commissione, il problema di una riforma dei regolamenti parlamentari che attribuisca un ruolo preciso alla Commissione per le questioni regionali.

Quest'ultimo problema assume rilevanza non tanto in relazione all'esigenza di attribuire necessariamente un ruolo maggiore alla nostra Commissione, quanto in riferimento alle difficoltà di collegamento tra legislazione statale e regionale.

Come i colleghi ben sanno, la Costituzione, all'articolo 117, prevede che le regioni emanino norme legislative, per le materie ivi elencate, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle cosiddette leggi-cornice; al posto di queste, tuttavia, sono state prodotte migliaia di leggi e leggine nelle materie di competenza regionale, per lo più in modo frammentario e disorganico, dal 1970 ad oggi, cui hanno fatto seguito numerose altre leggi regionali.

Nel nostro ordinamento, pertanto, è venuto a determinarsi un inestricabile groviglio legislativo, un fenomeno di iperlegificazione che, soprattutto in coloro che operano nell'ambito di materie regolamentate contemporaneamente da leggi statali e regionali, ma anche nei TAR e negli organi di controllo, ha causato grande incertezza nel diritto.

L'eccessiva legislazione parlamentare ha inoltre compresso l'autonomia finanziaria delle regioni, tant'è che il 90 per cento della spesa globale risulta vincolata dal centro, non per grandi settori ed obiettivi (casa, sanità, agricoltura), come sarebbe giusto in considerazione del fatto che è necessaria una programmazione nazionale della spesa, ma per obiettivi specifici e per microsettori. Ne derivano con-

sequenze talvolta aberranti, come dimostrano i casi della regione Emilia-Romagna, la quale dispone di fondi per l'olivo-coltura pur non avendone alcuna vocazione, o di quelle regioni che dispongono di fondi per gli asili nido, ma non per le scuole materne.

Appare del tutto evidente, dunque, la necessità di dare soluzione al problema del collegamento tra la legislazione nazionale e quella regionale. Al riguardo, vi è chi ha proposto, anche durante il recente dibattito sulle riforme istituzionali tenutosi alle Camere, il « Senato delle regioni »: si tratta di un'ipotesi sulla quale non intendo pronunciarmi in questa sede, nonostante taluni membri della Commissione – il senatore Pasquino, in particolare – abbiano espresso giudizi « feroce-mente » contrari. Le chiedo scusa per l'aggettivo, senatore Pasquino, se lo desidera può essere cassato dallo stenografico.

GIANFRANCO PASQUINO. No, quell'espressione può essere lasciata invariata.

PRESIDENTE. Comunque, a parte il merito della nostra proposta, che ha, del resto, scarse prospettive di realizzazione nel breve periodo, resta l'esigenza di un coordinamento che garantisca la partecipazione delle regioni al processo legislativo, in un quadro di esaltata garanzia per tutti e due i versanti, quello statale e quello regionale, nello sforzo di contenere l'iperlegificazione e di ascoltare la voce dei soggetti chiamati a tradurre in pratica le prescrizioni normative.

Ritengo che, a questo fine, possa essere assunta una particolare responsabilità proprio dalla Commissione per le questioni regionali.

Ricordo che nel corso dell'VIII e della IX legislatura erano state presentate, da tutti i gruppi parlamentari, proposte di modifica dei regolamenti della Camera e del Senato, le quali miravano ad inserire la Commissione per le questioni regionali nel procedimento legislativo. Tali proposte prevedevano che la Commissione potesse esprimere pareri obbligatori ma non

vincolanti nelle materie di interesse regionale, mentre, d'altro canto, in dottrina, si era prospettata anche l'ipotesi di assegnare alla Commissione i poteri delle Commissioni « filtro », con la possibilità di precludere l'esame in sede legislativa dei progetti di legge per i quali mancasse il parere di « coerenza regionalistica ».

Personalmente, a tali proposte aggiungerei una disposizione, già esplicitata dalla Commissione Bozzi, secondo la quale la Commissione, alla presenza di un rappresentante del Governo, può decidere, al fine di acquisire elementi utili, l'audizione dei presidenti delle giunte regionali, o di loro delegati, utilizzando in maniera sistematica la procedura delle *hearings*, in modo da portare la voce delle regioni all'interno del procedimento legislativo parlamentare.

Si tratta di proposte sottoscritte durante le passate legislature da tutti i gruppi parlamentari. In particolare, la nostra Commissione si pronunciò con voto unanime (se non ricordo male) nel senso di auspicare la sollecita approvazione di specifiche riforme regolamentari. Ma vi è di più: nell'ambito della sessione dedicata alle riforme istituzionali, alcune forze politiche chiesero espressamente modifiche del regolamento, con le quali conferire simili poteri alla Commissione per gli affari regionali. Si sono espressi in questo senso il gruppo comunista, anche se in via subordinata alla previsione di un Senato delle regioni, e il gruppo socialista, come esplicitamente risulta dall'intervento alla Camera dell'onorevole La Ganga. La democrazia cristiana è dello stesso avviso e mi risulta che l'onorevole Martinazzoli non l'abbia detto espressamente solo per motivi contingenti; inoltre, mi pare che altre forze politiche abbiano chiesto che la Commissione fosse investita di questo ruolo.

In sostanza, desidero che vi sia da parte dei commissari un'espressione di parere intorno all'opportunità – sostenuta nella mia proposta – di far ulteriormente avanzare le iniziative intraprese in proposito durante la passata legislatura. Spero che esse possano progredire più decisa-

mente, tenuto conto del nuovo clima determinatosi.

Ciò premesso, intendo sottoporre all'attenzione della Commissione le proposte formulate all'unanimità dall'ufficio di presidenza, in merito all'attività dei prossimi mesi (un lasso di tempo ampio, dovuto alla notevole rilevanza dei vari compiti).

Un primo impegno dovrebbe riguardare l'avvio di un'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento fra Parlamento e regioni, traendo spunto anche da alcune richieste avanzate dagli organi interni a queste ultime. In tal senso si esprimono un documento dei presidenti delle regioni, consegnatomi dal presidente della conferenza delle regioni Bazzanella, ed un documento approvato dai presidenti di consigli regionali a Venezia, in occasione del convegno tenutosi nello scorso novembre. Il problema, a cui faccio riferimento, è di fondamentale importanza: il nostro è uno Stato a struttura regionale e non federale, tuttavia la questione della coesistenza di diversi livelli legislativi non può dirsi felicemente risolta né dalla prassi né dalle attuali impostazioni teoriche.

Una seconda proposta di attività della nostra Commissione riguarda la valorizzazione della fase del controllo degli indirizzi di Governo in materia di leggi regionali. Si tratta, in altre parole, di realizzare una forma di controllo politico, procedendo, per esempio, alla costituzione, nell'ambito della nostra Commissione, di un apposito comitato con competenza sugli indirizzi di Governo relativamente alle leggi regionali. Il problema principale è quello di far dispiegare pienamente tutte le potenzialità dell'articolo 127 della Costituzione, con riferimento al controllo politico e di merito sulla legislazione regionale. Il tentativo di attivazione di tale meccanismo andrà realizzato all'interno di una dialettica con il Governo.

Un'altra previsione concerne la possibilità di deliberare per il prossimo autunno un'indagine conoscitiva sul tema degli interventi sostitutivi dello Stato nei

confronti delle regioni, raccogliendo fin da ora, tramite gli uffici studi del Parlamento, l'opportuna documentazione, relativamente a normative, giurisprudenza ed orientamenti di dottrina. Parlo di « normative », poiché in questa materia esiste ormai una notevole varietà di interventi: si va da quelli previsti con il decreto del Presidente della Repubblica del luglio 1977, n. 616, a quelli posti da fonti legislative (per esempio, la legge sul Mezzogiorno o la disciplina di particolari materie, come nel caso dell'intervento sostitutivo concernente il problema dei parcheggi).

Quello fin qui esposto è il programma minimo stabilito in sede di ufficio di presidenza; esso costituisce una proposta aperta alle correzioni o alle integrazioni che scaturiranno dalla discussione, in questa sede.

Su un punto, in particolare, l'ufficio di presidenza non ha adottato una determinazione precisa e definitiva: esso riguarda l'opportunità di stabilire contatti con la Commissione ambiente della Camera, al fine di prevedere un parere della Commissione per le questioni regionali sui progetti di legge attinenti alla difesa del suolo. Tenuto conto della grande rilevanza di questo tipo di problemi, che vanno ad investire direttamente le competenze regionali, si tratterebbe di fornire valutazioni non nell'ottica della separazione, ma del coordinamento, nel senso funzionale e non burocratico del termine. Partiamo dal presupposto che le riforme regolamentari ancora non esistono e che, dunque, tale proposito viene affidato alla buona volontà di alcune Commissioni.

Un altro problema da verificare riguarda le modalità di possibile coinvolgimento della Commissione per le questioni regionali e delle regioni stesse nell'ambito della discussione sulla riforma della legge finanziaria. Tale esigenza è stata manifestata anche dal presidente della conferenza delle regioni Bazzanella, nell'ambito del colloquio fra noi intercorso; in assenza di una riforma della finanza regionale, la legge finanziaria continua ad essere lo strumento essenziale di defini-

zione delle quantità finanziarie, degli obiettivi e dei vincoli delle regioni, nonché – come abbiamo potuto verificare nel caso di quella approvata per l'anno 1988 – la sede in cui più facilmente, e senza un disegno preciso, vengono sconvolti gli assetti e le competenze regionali.

Non mi spingo oltre nella ricognizione dei punti più importanti, poiché desidero ascoltare il parere dei commissari sul programma predisposto dall'ufficio di presidenza e sulla proposta di ulteriore esame dei progetti di riforma regolamentare presentati nella scorsa legislatura, con riferimento anche alla deliberazione, nell'ambito dei nostri lavori, di indagini conoscitive, che prevedano l'audizione dei rappresentanti delle regioni.

PIERLUIGI CASTAGNETTI. Mi limiterò ad alcuni brevi rilievi, in quanto ho partecipato alla riunione dell'ufficio di presidenza, nella quale sono state formulate le ipotesi di programma dei lavori, cui si fa riferimento.

Senza dubbio è avvertita da tutti l'esigenza di meglio definire, per quanto possibile, le competenze della nostra Commissione: le incertezze in proposito finiscono con il ricadere anche sull'attività di noi commissari, poiché è difficile ricevere gratificazioni da un lavoro del quale non si conoscono precisamente le linee ed i contorni. Personalmente mi chiedo (ovviamente concordando sull'opportunità di riprendere quell'iniziativa di ridefinizione dei regolamenti che era stata unitariamente formulata nelle precedenti legislature) se non convenga promuovere un'indagine conoscitiva non solo sui rapporti tra lo Stato centrale e le regioni, ma anche tra queste e il Parlamento, così da poter acquisire elementi e suggerimenti utili per le successive proposte di riforma regolamentare. Ritengo che ciò potrebbe rivelarsi utile anche in considerazione del fatto che in tutte le regioni si sta avviando una fase di ripensamento e di riflessione che sembra coincidere, sostanzialmente, con la seconda fase della riforma statutaria.

Alla luce delle considerazioni espresse, a mio avviso, sarebbe opportuno svolgere l'indagine conoscitiva e passare poi all'esame del testo della proposta di modifica del regolamento. In questo senso, varrebbe la pena promuovere, da parte dell'ufficio di presidenza della Commissione, un incontro – riservato ed informale – con la Presidenza delle due Camere per giungere alla definizione di un testo organico.

CONCETTO SCIVOLETTO. Intendo soffermarmi brevemente non tanto sulle proposte enunciate dal presidente sul programma di lavoro della Commissione – anche perché ho partecipato alla loro elaborazione – quanto su un punto per il quale l'onorevole Barbera ha chiesto l'orientamento dei partiti, vale a dire quello relativo alla proposta di riforma del regolamento per ciò che attiene alle competenze e ai poteri della Commissione per le questioni regionali.

La mia convinzione è che, attualmente, esistono elementi grazie ai quali la situazione attuale è migliore rispetto a quella passata: mi riferisco sia al clima, sia alla volontà di giungere a scelte concrete superando le solite enunciazioni. Inoltre, è possibile constatare l'esistenza di un movimento di opinione che, partendo anche dall'interno delle regioni, sta riproponendo la problematica regionalista sia in rapporto alle questioni cui facevano riferimento il presidente Barbera ed il collega Castagnetti, sia in rapporto a talune vicende passate del tutto inosservate: il decreto sulla Sicilia, ad esempio, per il quale si è assistito ad una lesione di poteri da parte del Parlamento nazionale.

Dichiaro di concordare pienamente con la proposta del presidente, cioè di riproporre il provvedimento unitario con le integrazioni da lui formulate. Per quanto riguarda l'indicazione precisa dei tempi di lavoro – prospettata dal collega Castagnetti – non intendo esprimere una posizione pregiudiziale, ma limitarmi ad una riflessione: mi chiedo se l'indagine conoscitiva, che rappresenta uno dei

punti fondamentali del nostro programma di lavoro, debba essere considerata come un fatto assolutamente prioritario; infatti, procedendo in questo modo, potremmo rischiare di ledere la potestà autonoma del Parlamento e della Commissione nell'avviare un procedimento di riforma di se stessa.

In conclusione, il gruppo comunista ritiene di poter esprimere parere favorevole sia sull'una, sia sull'altra proposta.

ALTERO MATTEOLI. Vorrei esprimere, in linea di massima, il mio consenso al programma dei lavori testè enunciato. Intendo, però, fornire alcuni suggerimenti, soprattutto per quanto riguarda l'indagine conoscitiva poiché, alla luce delle esperienze fatte nella precedente legislatura, è evidente la necessità di concluderla entro termini prestabiliti.

PRESIDENTE. Onorevole Matteoli, nella precedente legislatura lei ha presentato una relazione di minoranza...

ALTERO MATTEOLI. Sì, in quanto asseritore di una cultura antiregionalistica; ma oggi mi rendo perfettamente conto che le regioni rappresentano una realtà concreta e pertanto dobbiamo cercare di metterle nelle condizioni di funzionare.

Il problema si presenta, a mio avviso, nel momento in cui il presidente formula proposte quale quella di intervenire, in qualche modo, presso la Commissione lavori pubblici...

PRESIDENTE. In maniera formale!

ALTERO MATTEOLI. ...per i problemi relativi al suolo.

È senz'altro importante realizzare tale obiettivo, ma vi è anche l'esigenza di snellire i lavori parlamentari senza complicità o rallentarli. Infatti, se andiamo ad esaminare l'iter di un disegno di legge o di una proposta di legge, ci rendiamo conto che, a causa delle lungaggini procedurali, in alcuni casi, si arriva all'approvazione di provvedimenti ormai superati. Pertanto, anche al fine di salvaguardare il

cittadino che si trova spesso di fronte ad un « groviglio » legislativo, inviterei l'ufficio di presidenza, e quindi la Commissione, ad affrontare tale argomento in un'apposita riunione per vedere se sia possibile trovare una forma che non rallenti i lavori parlamentari, sia per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici sia per quanto riguarda il problema relativo alla legislazione statale e regionale.

In sostanza, al di là dei dibattiti – quale quello sul Senato delle regioni – nei quali più di tanto non possiamo incidere (in quanto a decidere sarà la maggioranza in Parlamento), l'interrogativo principale che dobbiamo porci resta, a mio avviso, il seguente: in che modo far partecipare le regioni al procedimento legislativo?

Concludendo, dichiaro di trovare conveniente riunire stabilmente la Commissione il martedì pomeriggio, in modo da evitare che i commissari si vedano costretti ad una sovrapposizione di impegni.

OSVALDO DI LEMBO. Dichiaro, innanzitutto, di concordare con le proposte avanzate, le quali, del resto, sono in linea con il lavoro svolto nelle precedenti legislature.

Premesso che la Commissione si trova a dover affrontare non poche difficoltà – quelle che, del resto, caratterizzano il regionalismo in genere – credo di non portare avanti un discorso teorico nel sostenere che esse debbono essere individuate soprattutto nel modo in cui le regioni sono state previste dalla Costituzione, la quale ha attribuito loro competenze che, a mio giudizio, andrebbero opportunamente riviste. Infatti, dopo aver concordato tutti sul fatto che l'articolo 117 della Costituzione è un « libro bianco », dopo aver condiviso i rilievi critici del professor Crisafulli, ci troviamo anche a dover constatare una realtà incontrovertibile, e cioè che la legislazione statale interviene spesso per colmare le lacune che si registrano nella Costituzione stessa. Vi sono, dunque, enormi difficoltà oggettive che generano, inevitabilmente, grandi incertezze.

Certo, non è compito di questa Commissione ridisegnare la Costituzione, ma ricordo che, già prima che io fossi eletto parlamentare, furono promosse udienze conoscitive al fine di individuare non tanto i rapporti che intercorrono tra regioni e Parlamento, quanto quelli che vengono a configurarsi tra regioni e Stato. Del resto, l'organizzazione delle regioni è tale da privilegiare il rapporto con il Governo, nonostante le smentite teoriche più volte fatte nel corso di convegni e riunioni. E i rapporti che le giunte regionali hanno con l'esecutivo esulano spesso dalla nostra cognizione, determinano scelte a monte, fatte dai vari assessori e, in un certo qual modo, imposte ai consigli regionali.

PRESIDENTE. Onorevole Di Lembo, è vero quanto lei asserisce, e cioè che le regioni privilegino il rapporto con il Governo, ma ciò accade perché in esso trovano l'interlocutore che non sono in grado, invece, di individuare nel Parlamento.

OSVALDO DI LEMBO. L'ideale, dunque, sarebbe trovare un punto di equilibrio tra le due istituzioni. Del resto, anche quando discutemmo la questione relativa ai controlli, ci trovammo a dover riconoscere che le regioni preferivano quello di natura politica, proprio perché la sua natura è tale da potersi prestare alla trattativa. Ma ciò finisce con l'appiattire tutta la legislazione regionale e fa venir meno la ragione per la quale esiste il regionalismo.

Anche per quanto riguarda il controllo di merito — una piaga sulla quale altre volte abbiamo « messo il dito » — la Commissione ha a suo tempo lamentato l'innaturalezza del dettato costituzionale, in quanto è soltanto la Corte costituzionale ad occuparsi dei problemi di contrasto fra Stato e regioni, anche quando questi attengano al merito e non alla legittimità. Pertanto, sono d'accordo con l'iniziativa di svolgere un'indagine conoscitiva anche in questo campo.

Passando alla riforma regolamentare, ricordo che anche il presidente Mancino ebbe modo di sottolineare, nel corso di un suo intervento, la necessità di ridefinire i rapporti tra Stato e regione, nonché il regionalismo ed il modo di essere delle regioni stesse. La materia è dunque complessa e la Commissione deve potervi incidere in maniera sostanziale; ma a tal fine, appare evidente che le difficoltà non si rinvergono tanto nella lungaggine dell'iter legislativo, quanto nella individuazione delle leggi che vanno ad incidere sulle competenze regionali.

Ritengo, pertanto, che in tema di modifica regolamentare debbano essere ben definite le materie sulle quali rivendichiamo una competenza riconducibile — sia ben chiaro — alla professionalità della Commissione e non dei singoli commissari. Ritengo, altresì, che la modifica regolamentare non debba essere ristretta alla capacità del Parlamento di modificare il suo regolamento, o a convegni preliminari con le regioni prima di procedere ad eventuali modifiche al regolamento stesso, come poc'anzi asseriva l'onorevole Castagnetti.

La modifica regolamentare non deve trovare una pregiudiziale nell'indagine conoscitiva proposta; semmai, nel momento in cui riteniamo di dover coinvolgere le regioni, è necessario confrontarci preliminarmente con i loro rappresentanti, anche per essere confortati sul modo in cui esse vedono la possibilità di un loro intervento nella legislazione statale.

Ritengo che tutti possiamo convenire sulla necessità di ascoltare la loro voce in vista della riforma della finanza statale, regionale e locale e della revisione delle autonomie locali.

A mio avviso, il confronto con le regioni deve essere più ampio al fine di definire il modo in cui esse possano intervenire nella legislazione statale. In ogni caso, la Commissione si deve far carico di studiare con le regioni i canali privilegiati per far avanzare sia le iniziative legislative regionali in senso stretto, sia quelle *ex* articolo 71 della Costituzione. I consigli regionali, in effetti, possono pre-

sentare proposte di legge alle Camere, ma tale possibilità viene sempre sottovalutata e disattesa.

In conclusione, desidero esprimere consenso al programma di lavoro proposto dall'ufficio di presidenza della Commissione, augurandomi che il lavoro svolto nelle precedenti legislature e la maturazione nella coscienza della gente, degli studiosi e degli organi preposti alle modifiche normative consentano di fare passi significativi in direzione del regionalismo.

RENZO PASCOLAT. Sono d'accordo con il programma operativo, ma ritengo che al suo interno andrebbero individuati i modi di procedere, se non le priorità, che possano caratterizzare una determinata scelta politica in relazione al lavoro della Commissione, tenuto conto che il problema del ruolo di quest'ultima presenta aspetti di estrema delicatezza.

Occorre preliminarmente risolvere alcune questioni che possono incidere negativamente sulla funzione della Commissione.

Alcuni colleghi sostengono che si può iniziare il lavoro con le audizioni prima ancora di pensare a definire i poteri della Commissione. Su tale programma devo manifestare alcune perplessità.

Le regioni hanno alle spalle un notevole lavoro di elaborazione, ed hanno definito una serie di proposte, per cui se la Commissione scegliesse quell'impostazione, produrrebbe un effetto frenante su tutta la problematica e darebbe l'impressione di non avere una propria posizione.

A mio avviso, occorre compiere valutazioni di merito su alcune questioni, per avviare soltanto successivamente il confronto con le regioni.

Sostanzialmente, la Commissione ha tre questioni da definire e da sottoporre, quindi, all'esame delle regioni a statuto ordinario e speciale. Innanzitutto, il problema della competenza e del ruolo della Commissione stessa rispetto al Governo ed alle esigenze del regionalismo, che comporta alcune implicazioni nei progetti di riforma dei regolamenti parlamentari;

su tale questione occorre un confronto con il ministro per gli affari regionali ed un dibattito all'interno della Commissione, per verificare quali possano essere le linee lungo le quali muoversi al fine di individuare ulteriori nostre competenze o specificare quelle già esistenti.

Tenuto conto delle esperienze passate e del lavoro già svolto dalla nostra Commissione, sarebbe opportuno aprire un dibattito che tenda a definire alcune linee di fondo per la precisazione delle nostre competenze in rapporto alle leggi del Parlamento e delle regioni.

La seconda questione è quella relativa alla riforma degli statuti; non possiamo svolgere un'indagine conoscitiva senza esserci posti precedentemente tale problema. Una delle cause della crisi del regionalismo è la mancata definizione della competenza primaria in alcune materie, specialmente per le regioni a statuto ordinario; mi riferisco, in particolare, ai problemi del bilancio dell'amministrazione regionale, la quale deve poter contare su entrate ordinarie in grado di rappresentare un elemento di garanzia finanziaria. Inoltre, il problema delle competenze regionali, sollevato nell'ambito della conferenza di Venezia, non è ancora stato risolto; le regioni ad autonomia ordinaria polemizzano con quelle ad autonomia speciale, sostenendo il superamento del divario fra le rispettive competenze. La nostra Commissione dovrebbe opportunamente esaminare tale questione.

Un altro nodo significativo concerne il dibattito in corso sulla previsione di una Camera o di un Senato delle regioni. Si dice che le maggiori forze politiche abbiano ormai una certa propensione ad accogliere questa ipotesi. La discussione intorno ad essa dovrebbe rientrare fra le competenze della nostra Commissione, nell'ambito della quale si potrebbe, per esempio, tentare di identificare una serie di soluzioni possibili, dal momento che ci troviamo ancora nella fase iniziale dell'esame del problema.

Ritengo che su questi temi la nostra Commissione debba aprire preliminarmente una discussione, che, peraltro,

rientrerebbe nel programma di lavoro proposto; in base alle risultanze di questa fase dovremmo in seguito suggerire alle regioni una possibile piattaforma per il confronto di merito sulle questioni più rilevanti. Da tale precisazione dei termini del dibattito discende la possibilità di offrire elementi di approfondimento intorno al rapporto regioni-Parlamento e regioni-Stato.

Le regioni vivono una fase delicata dal punto di vista delle prospettive future e, pertanto, è necessario che il dibattito sulle riforme istituzionali progredisca, anche con particolare riferimento alle tematiche regionalistiche.

GIORDANO ANGELINI. Condivido l'impostazione scaturita dall'intervento dell'onorevole Castagnetti. In sostanza, il dibattito sulle riforme istituzionali va avanti, così come prosegue la discussione intorno ai temi della riforma dei regolamenti; la nostra Commissione non può inserirsi attivamente in questa fase, senza tener conto di quest'ordine di problemi. In tal senso, occorre recuperare quanto fino ad oggi è stato elaborato, adeguandolo ed aggiornandolo in seguito. Infatti, il problema centrale non è costituito tanto dalla ricerca del ruolo di una Commissione, quanto dalla possibilità di introdurre la problematica regionalistica all'interno del dibattito sulle riforme istituzionali. Come può effettuarsi questa operazione?

Ritengo sia necessario partire da una considerazione di merito, intorno alla quale esiste il consenso: nell'ambito del procedimento legislativo, una realtà è totalmente insoddisfacente, quella del rapporto Stato-regioni e del rispetto delle norme costituzionali, che presiedono a quella parte dell'ordinamento. La nostra Commissione potrà utilmente inserirsi nel confronto in atto, soltanto introducendo tali tematiche e non certo sollevando il problema del proprio ruolo o delle gratificazioni di chi lavora al proprio interno.

Pertanto, credo che sia da accogliere l'opinione dell'onorevole Castagnetti di dare la precedenza al tema dell'indagine

conoscitiva, che, d'altra parte, mi sembra si collochi all'inizio fra le attività previste in ordine di tempo al programma proposto dal presidente. In proposito, sarà opportuno impostare questa fase in modo da seguirne gli sviluppi ed, eventualmente, introdurre modifiche; pur facendo uso dell'opportuna cautela, non vorrei che durante le audizioni apparissimo come coloro che cercano suggerimenti dagli altri, piuttosto che operare una verifica del proprio lavoro.

Il problema è complesso e riguarda la riforma più generale dello Stato: su di esso, per quanto modesto e limitato sarà il nostro compito, dovremmo dimostrarci in grado di dare un contributo significativo.

LIONELLO BERTOLDI. Sono d'accordo sull'impostazione del programma di lavoro. Desidero soltanto sottolineare una questione particolare.

Il presidente Barbera ha ricordato che la regione Valle d'Aosta, ad autonomia speciale, non completa il proprio statuto attraverso deleghe al Governo, su elaborazione di commissioni paritetiche, ma attraverso il Parlamento. Aggiungo che, per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige, relativamente alla provincia autonoma di Bolzano, si sta realizzando il completamento delle misure del « pacchetto » inerenti allo statuto speciale di autonomia. Il Governo sta per emanare le norme riguardanti la designazione dei collegi senatoriali all'interno delle province autonome e la disciplina in materia finanziaria. Si tratta di due leggi per le quali non è necessaria la predisposizione e presentazione al Governo da parte della commissione dei sei; tuttavia, non esiste delega al Governo e, pertanto, su entrambi gli ordini di problemi la nostra Commissione ha la possibilità ed il diritto di intervenire.

MATTEO PIREDDA. Mi dichiaro d'accordo con il programma dei lavori proposto dal presidente. Svolgerò qualche riflessione intorno alle modalità di avvio di quel programma, al fine di realizzarne opportunamente le indicazioni.

Innanzitutto, credo sia assolutamente necessario, nel momento in cui il Parlamento ha posto all'ordine del giorno la revisione delle autonomie locali, che la nostra Commissione svolga una riflessione anche su ciò che concerne le competenze delle regioni ordinarie.

Vi è poi il discorso sulle autonomie e sulle competenze delle regioni a statuto speciale per le quali ritengo opportuno avviare un dibattito, non essendo ammissibile procedere con competenze fissate nell'immediato dopoguerra.

A tal fine, riterrei opportuno riprendere in considerazione i risultati dell'indagine conoscitiva e del convegno conclusivo (al quale parteciparono sia il Presidente della Repubblica sia i Presidenti delle due Camere) poiché essi possono rappresentare validi punti di partenza per i nostri lavori. Proporrei, inoltre, di iniziare una serie di incontri con i rappresentanti di tutte le regioni – in particolare quelle a statuto speciale – al fine di individuare gli argomenti meritevoli di una maggiore attenzione.

È indispensabile chiarire le nostre effettive competenze, dal momento che, fino ad ora, abbiamo dovuto inventarcele. Non possiamo lamentarci se le regioni trovano più « facile » rivolgersi ai ministeri anziché a noi, visto che non ci facciamo carico dei loro problemi in materia normativa.

Dobbiamo, poi, acquisire conoscenze precise sui rapporti tra lo Stato e le regioni – attraverso una serie di incontri con i loro rappresentanti – studiando le soluzioni più idonee per giungere alla risoluzione dei vari problemi.

PRESIDENTE. Alla luce della sostanziale affinità dei vari punti di vista espressi, riterrei opportuno procedere ad una integrazione del programma dei lavori comprendendovi l'osservazione formulata dal collega Piredda in ordine all'indagine conoscitiva svolta nella scorsa legislatura.

Proporrei di procedere accantonando momentaneamente i temi relativi al contenzioso Stato-regioni e all'assetto dell'ordinamento regionale (che approfondiremo

alla presenza del ministro Maccanico) e soffermando invece la nostra attenzione sugli orientamenti emersi, nell'ambito delle due sessioni istituzionali, per quanto riguarda il raccordo Parlamento-regioni dal punto di vista dell'iniziativa legislativa. Altro tema rilevante è quello – implicitamente previsto dalla Costituzione – relativo al ruolo della Commissione per le questioni regionali e al Senato costituito su base regionale. Non intendo spendere parole a favore della riforma di una delle due Camere in senso regionalistico, sia perché l'argomento esula dalle nostre competenze, sia perché costituirà oggetto della più ampia tematica di riforma del Parlamento. Non vi è dubbio, tuttavia, che la previsione di un Senato a base regionale, e di una legislazione che presuppone il concorso delle regioni, comporta forme di collegamento che finora non ci sono state.

Ritengo, quindi, che nell'ambito del discorso relativo alla riforma del Parlamento debba essere isolato l'argomento particolare delle riforme regolamentari, che possono consentire non tanto di individuare un ruolo purchessia per la Commissione, quanto di soddisfare esigenze profondamente avvertite dalla comunità. Ritengo, anzi, che sia questa l'esigenza da considerare primaria, in presenza di un groviglio legislativo che, in materia di competenza legislativa regionale, ha finito con il complicare ciò che, invece, avrebbe dovuto divenire più semplice e rispondente ai bisogni dei cittadini.

Credo che con l'integrazione da me proposta, la formula dell'inserimento della Commissione nel procedimento legislativo, che era stato per ben due volte richiesto nelle legislature scorse, possa essere un modo per stabilire una forma adeguata di coordinamento con le regioni. Infatti, l'intervento di un rappresentante del Governo consentirebbe di ricorrere all'audizione senza la preventiva autorizzazione della Presidenza della Camera, così come, del resto, prevede l'articolo 104 del regolamento per l'approvazione degli statuti regionali da parte della Commissione affari costituzionali.

Con tale istanza può conciliarsi, a mio avviso, quanto richiesto dal collega Castagnetti; in ogni caso, in questa sede, vorrei chiedere che la proposta relativa ai poteri della Commissione sia sottoscritta dai rappresentanti dei gruppi presenti nella Commissione stessa.

Quanto poi al modo di andare al confronto con le regioni, riterrei opportuno individuare un'ipotesi di lavoro preliminare, nel senso di stabilire le proposte da formulare, e su di esse sentire l'opinione dei rappresentanti delle regioni, degli esperti, o di quant'altri riterremo opportuno invitare. Personalmente, propenderei per questa seconda ipotesi, onorevole Castagnetti.

PLIERLUIGI CASTAGNETTI. L'idea dell'indagine conoscitiva prescinde dalla esigenza di ridefinire il regolamento. È probabile che nel corso delle indagini le regioni avanzino richieste di interessamento più diretto, richieste che potranno da noi essere tenute in considerazione nel definire ...

PRESIDENTE. Concordo con la sua osservazione, ma è bene precisare che ci riferiamo al rapporto delle regioni con il Parlamento e non con lo Stato, anche perché quest'ultimo presupporrebbe un discorso molto ampio, già oggetto, per altro, di un'indagine della Commissione nella passata legislatura.

Ritengo che un'ipotesi di lavoro preliminare esista nei fatti, ed è proprio la proposta di riforma regolamentare già collaudata nella passata legislatura.

Se la Commissione concorda, credo di poter dare per acquisito il programma di lavoro, con le integrazioni proposte, ed il consenso sull'indagine conoscitiva Parlamento-regioni da effettuare in tempi rapidi ricorrendo alle audizioni dei presidenti delle giunte e dei consigli regionali, nonché di qualificati studiosi di diritto parlamentare, di diritto regionale e di diritto costituzionale comparato.

ALTERO MATTEOLI. Mi permetto di insistere affinché venga prevista, espressamente, anche l'audizione dei capigruppo.

OSVALDO DI LEMBO. Credo che la proposta del collega Matteoli potrebbe essere mediata dall'audizione degli uffici di presidenza dei consigli, in cui, per altro, sono rappresentati tutti i gruppi.

ALTERO MATTEOLI. Questo può essere vero per il sud, ma non per il centro-nord. Insisto, quindi, nella mia richiesta, perché i gruppi non sono rappresentati in tutti gli uffici di presidenza.

PRESIDENTE. In questo caso, dovremmo dividere le regioni in tre gruppi.

SALVATORE MELELEO. Anche questa soluzione non è proponibile, in quanto gli uffici di presidenza dei consigli dovrebbero essere sentiti congiuntamente...

MATTEO PIREDDA. Dividere le regioni in tre gruppi, per lo svolgimento delle audizioni, presenta alcune difficoltà.

SALVATORE MELELEO. A mio avviso, è opportuno definire un'ipotesi di lavoro, in riferimento alla quale svolgere le audizioni dei rappresentanti delle regioni. Tale ipotesi di lavoro si dovrebbe basare sull'attività già svolta negli anni passati dalla nostra Commissione. Soltanto fondandosi su un preciso punto di riferimento è possibile svolgere un lavoro produttivo.

Vogliamo attendere che le regioni ci dicano cosa dobbiamo fare? Non credo che in ciò consista il nostro lavoro. Per tale ragione, la Commissione per le questioni regionali deve elaborare una proposta sulla quale confrontarsi successivamente, nel corso delle audizioni, con i rappresentanti delle regioni.

PRESIDENTE. Dobbiamo dunque definire un'ipotesi su cui basare la nostra indagine conoscitiva. Ritengo che il punto di partenza dell'indagine possa essere rappresentato dall'unanime consapevolezza della difficoltà nei rapporti tra Parlamento e regioni e dalla necessità di prospettare una soluzione, sia considerando una possibile modifica dei regola-

menti parlamentari, sia vagliando la proposta, avanzata nella passata legislatura, relativa all'inserimento della Commissione per le questioni regionali nel procedimento legislativo, con l'integrazione da me precedentemente suggerita.

Sulla base di tale ipotesi potrebbe avvenire il confronto, nel corso delle audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva, con i rappresentanti delle regioni e con gli studiosi della materia.

OSVALDO DI LEMBO. Pur considerando valida la proposta del presidente, mi chiedo se occorra procedere alle audizioni. Se si ha l'intenzione di fare riferimento ad un determinato progetto di modifica regolamentare, ritengo sufficiente inviarlo ai consigli regionali per avere il loro parere.

Svolgendo delle audizioni, corriamo il rischio di dar vita a piatte riunioni, nel corso delle quali le regioni appoggiano il nostro punto di vista senza dare alcun contributo, oppure di finire a discutere argomenti generali.

Pertanto, eventuali audizioni andranno svolte proponendo determinate domande che si basino su un documento approvato dalla Commissione. I rappresentanti regionali, in tal modo, sapranno di essere chiamati a trattare temi specifici.

D'altro canto, non rinunciamo ai nostri compiti ed affrontiamo un dibattito che appartiene al mondo politico, sociale e culturale.

A mio avviso, dunque, occorre approvare una relazione che precisi i punti su cui discutere; se, invece, si desidera considerare una determinata proposta di modifica, con l'integrazione suggerita dal presidente, è sufficiente inviarla ai consigli regionali perché la esaminino e ci facciano conoscere rapidamente il proprio parere.

PIERLUIGI CASTAGNETTI. Ritengo che dopo l'audizione del ministro Maccanico, il presidente Barbera potrà sottoporre all'esame della Commissione uno schema di

questionario, da allegare alle convocazioni per le audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Il presidente, nella definizione del questionario, potrà basarsi sulla proposta di modifica presentata nella scorsa legislatura, che abbiamo confermato di voler tenere in considerazione con l'integrazione suggerita dal presidente, e sulla riflessione in corso, relativa ai rapporti Parlamento-regioni.

Ritengo, quindi, che, successivamente all'audizione del ministro Maccanico, la Commissione dovrà approvare il testo del documento in cui venga chiesto un contributo specifico e promossa l'indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni rimane stabilito lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento Parlamento-regioni, secondo le modalità da me indicate.

(Così rimane stabilito).

Mi riservo di sottoporre ai Presidenti dei due rami del Parlamento il programma dell'indagine, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, per la necessaria autorizzazione.

Per quanto concerne il questionario da concordare relativamente alla suddetta indagine, la sede più opportuna per la sua stesura definitiva sarà l'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Se non vi sono obiezioni rimane stabilita l'adozione del programma di lavoro in precedenza deliberato dall'ufficio di presidenza.

(Così rimane stabilito).

L'ordine dei nostri lavori prevede per la prossima settimana una convocazione della Commissione per comunicazioni del Governo. Solitamente, i gruppi si riservano di intervenire in una fase successiva all'avvenuta conoscenza di dette comunicazioni; nel caso particolare, invece, occorre tener conto del fatto che il Governo, in un secondo tempo, convocherà la conferenza dei presidenti delle regioni

e che, in vista di essa, il ministro Macca-
nico, con un atto di correttezza istituzio-
nale, ha voluto preliminarmente ascoltare
il Parlamento. Pertanto, desidero sollecitare i componenti della nostra Commissione a svolgere i loro interventi subito dopo le comunicazioni del Governo, nell'ambito della stessa seduta di martedì 7 giugno.

Per quanto riguarda la questione sottolineata dal senatore Bertoldi, circa il completamento delle misure del « pac-

chetto » Trentino Alto Adige, ritengo si tratti di un argomento molto importante, da sollevare alla presenza del ministro.

La seduta termina alle 18,30.

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

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO