

---

X LEGISLATURA

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 GIUGNO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

INDICE

---

	PAG.
<b>Comunicazione del ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali Antonio Maccanico sulla politica di Governo concernente i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie.</b>	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 9
Bassanini Franco, .....	8
Maccanico Antonio, <i>Ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali</i> .....	3, 8
Matteoli Altero .....	3
Pasquino Gianfranco .....	3

**PAGINA BIANCA**

**La seduta comincia alle 17,10.**

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

**Comunicazione del ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali Antonio Maccanico sulla politica di Governo concernente i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie.**

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta del gruppo federalista europeo, la pubblicità dei lavori della seduta sarà assicurata, ai sensi dell'articolo 65 del regolamento e, in assenza di obiezioni, attraverso l'utilizzo dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

GIANFRANCO PASQUINO. Desidero far notare che nessun componente del gruppo federalista europeo, che ha richiesto la trasmissione diretta a circuito chiuso, è presente alla seduta della Commissione.

*(La Commissione consente sulla proposta del presidente).*

PRESIDENTE. Prima di passare alle comunicazioni del ministro Maccanico, desidero ricordare che la seduta della Commissione è condizionata da un importante impegno dell'Assemblea di Montecitorio, in relazione ad una votazione sul calendario dei lavori, che si terrà alle ore 18. Per tale motivo, saremo costretti a rinviare, con l'assenso del ministro, il conseguente dibattito ad altra seduta.

ALTERO MATTEOLI. Signor presidente, a me sembra impossibile, anche per la dignità del nostro lavoro, procedere in questo modo!

Poc'anzi, ho consegnato al presidente del mio gruppo una lettera, riferita proprio a questo problema, cioè alla necessità di raggiungere un minimo di coordinamento all'interno delle attività delle varie Commissioni. Ad esempio, oggi avrei gradito partecipare ad una interessante audizione in corso nella Commissione trasporti, della quale faccio parte, ma, non avendo il dono dell'ubiquità, ho dovuto rinunciarvi. Adesso ci viene comunicato che dovremo interrompere la seduta, a causa di votazioni in Assemblea, e magari costringere il ministro a svolgere affrettatamente l'illustrazione di un argomento di tanta importanza.

PRESIDENTE. Onorevole Matteoli, il ministro Maccanico potrà disporre di tutto il tempo di cui avrà bisogno, rinviando eventualmente parte della sua esposizione ad una data da concordare.

Per quanto riguarda la coincidenza dei lavori tra le Commissioni, o tra queste e l'Assemblea, si tratta di un vecchio problema che abbiamo tentato di risolvere spostando le nostre sedute dal giovedì al martedì. Oggi, purtroppo, questo ostacolo si è presentato nuovamente.

Ringrazio il ministro Maccanico per la sua presenza. Desidero sottolineare quanto sia importante il fatto che egli ricopra, contemporaneamente, la carica di ministro per le riforme istituzionali e per gli affari regionali, in quanto è convinzione diffusa fra tutte le forze politiche che le riforme istituzionali debbano procedere avendo ben presente l'importanza delle questioni regionali.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali.* Sono particolarmente lieto – e ne sono grato alla Commissione ed al suo presi-

dente – di questa occasione di incontro, che mi consente di esprimere talune valutazioni in ordine ai problemi delle regioni e del rapporto tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Il Governo ha posto al centro del suo programma il tema delle riforme istituzionali, e – tra i punti prioritari di queste – la riforma del sistema delle autonomie, subito intesa, fin dal primo discorso che ho avuto l'onore di svolgere in occasione del dibattito sulle riforme istituzionali, in stretta connessione con il ruolo delle regioni. Recentemente, in occasione della celebrazione del quarantennale della Costituzione da parte del consiglio regionale veneto, ho sostenuto che la riforma delle autonomie non può essere considerata soltanto nell'ottica del rapporto tra lo Stato e gli enti locali, evocando le regioni sullo sfondo.

Ho pure aggiunto – e desidero ribadirlo in una sede parlamentare così qualificata – che, a vent'anni dall'inizio dell'attuazione generalizzata dell'ordinamento regionale, è tempo di un bilancio serio ed approfondito, dal quale non è possibile escludere una verifica sull'attualità ed idoneità di indicazioni di carattere non solo legislativo, ma anche costituzionale.

Per Parlamento, Governo, regioni e complessivo sistema delle autonomie, si tratta di cogliere la grande occasione storica offertaci dal traguardo del 1992. È necessario procedere all'ammodernamento di un circuito istituzionale complesso, non di rado ansimante e certamente in arretrato rispetto al respiro che ha assunto il mondo dell'economia, della scienza e della cultura. Questa consapevolezza deve darci la spinta per uscire dalla logica dei piccoli ritocchi e degli aggiustamenti un po' gattopardeschi; deve consentirci di affrontare le nuove circostanze con spirito nuovo, in un contesto consolidato di democrazia, nel quale, tuttavia, la legittimazione dei soggetti istituzionali è oggi messa duramente alla prova da critiche di inefficienza, di scarsa produttività e di dissipazione.

D'altra parte, dopo le prime esitazioni, non si può dire che il legislatore statale,

con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sia stato timido nei confronti delle regioni.

È vero che numerose competenze sono state condizionate all'emanazione di complesse leggi-quadro (che erano anche di riforma del settore e non solo di riparto delle competenze), che non sono state emanate; è vero che vi è stata una tendenza, a mio avviso fortemente influenzata dall'esigenza di dominare il ciclo inflazionistico, a vincolare tempi e modalità della spesa regionale; è altresì vero che tutta la normazione degli anni settanta è stata caratterizzata dal tentativo, non riuscito per l'assorbente impegno congiunturale del Governo, di rilanciare la programmazione, e che – mancando un punto di riferimento nella programmazione nazionale – sono venuti meno i punti d'appoggio per quella regionale. Ma anche sul versante delle regioni si è assistito ad un progressivo adagiarsi nella gestione dell'esistente; nonché a fare delle carenze statali un alibi per quelle proprie, affievolendo l'impegno a costruire una statualità articolata, ma solida ed efficiente, che desse al cittadino un'immagine meno sconcertante dello stato dei pubblici poteri. Mi riferisco, in particolare, a quelli (e le regioni, tra essi, in prima linea) impegnati a risolvere i problemi del quotidiano sul piano dei trasporti, della salute, dell'ambiente, solo per citare le esigenze più immediatamente sentite.

In realtà io credo che il regionalismo debba ormai uscire dai residui del rivendicazionismo autonomistico verso lo Stato accentratore, ed esprimersi come un sistema di governo locale interconnesso verso l'alto e verso il basso. Tale sistema deve realizzare la sua funzione al servizio delle collettività amministrare non più con un ruolo simbolico, espressione di democrazia conculcata rispetto allo stato burocratico, ma ponendosi sempre più vicino al cittadino in termini di efficienza reale.

Non vorrei con questo essere accusato di banalizzare una tematica che pure ha avuto ed ha complesse implicazioni istitu-

zionali, sul versante giuridico e degli equilibri politici. Intendo sviluppare le mie riflessioni rivolgendo l'attenzione ad un confronto serio su questi problemi, portando l'ottica del discorso sulla democrazia efficiente, su un sistema, cioè, che veda programmazioni, procedimenti, allocazioni di competenze, non come continua ricerca di equilibri all'intero di un circuito politico un po' fine a se stesso, ma come la continua espansione di una democrazia al servizio di un'azione efficace per i cittadini.

Quando dico questo, il mio pensiero non corre certo alla idea di veder ridimensionato il ruolo politico delle regioni, all'insegna di un generico efficientismo. In primo luogo perché, per immaginare questo, occorrerebbe presumere che lo Stato sia in una condizione di efficienza che non trovi riscontro nelle regioni: ebbene, non è certo questa la situazione. In secondo luogo, il ruolo politico delle regioni, dopo venti anni, non è più quello della fase di avvio, ma appare fortemente consolidato: molti presidenti regionali hanno assunto la statura di *leaders* nazionali; la quantità di risorse di cui, sia pure a titolo quasi esclusivamente derivato, dispongono, li pone in condizione di esprimere un'iniziativa importante nella politica di spesa; lo Stato, dal canto suo, all'inizio pur apparendo timoroso e, addirittura, in taluni casi, recalcitrante a cedere i poteri ad essi spettanti, non solo ha operato trasferimenti che interpretano con generosità l'articolo 117 della Costituzione, ma ha utilizzato questo articolo, nel suo ultimo comma, anche per attribuire competenze ulteriori.

Il fatto, poi, che un recente convegno abbia tracciato un bilancio critico dell'esperienza di questo decennio, non deve né meravigliare, né gettare nello sconforto.

A partire dagli anni settanta, infatti, il nostro paese - e non solo il nostro - ha attraversato una fase sconvolgente, ancora in corso. Gli anni che stiamo vivendo rappresentano un punto di passaggio verso nuove situazioni, che ci impongono di attrezzarci rapidamente per gestirle.

Il processo di programmazione, da cui è derivata anche la crisi dei raccordi pro-

grammatori Stato-regioni, è stato sconvolto dalla impetuosa internazionalizzazione della nostra economia: prima in senso, per così dire, negativo e passivo (in relazione alla impossibilità di controllare talune variabili fondamentali non più governabili dallo Stato nazionale), poi in senso positivo ed attivo, per la reazione del mondo imprenditoriale italiano che, vivendo un'altra stagione come quella inaugurata nei primi anni cinquanta con la liberalizzazione degli scambi, si è lanciato a vele spiegate nella competizione a livello mondiale. Il problema è dunque quello di immaginare un sistema che, essendo fortemente integrato nell'economia internazionale, ha bisogno di rispondere con grande duttilità alle mutevoli sollecitazioni di uno scenario che non domina, ma da cui non deve essere neppure completamente dominato.

Tuttavia, come rilevava anche il presidente Barbera al convegno di Venezia sul bilancio del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, non si possono neppure addossare solo ad un quadro di politica economica guasti e delusioni; occorre infatti guardare anche a fatti più propriamente istituzionali, cioè, appunto, a come sono sorte le regioni e a come si sono sviluppate in questi anni le istituzioni locali con le quali il rapporto delle regioni non è stato ottimale, essendo caratterizzato da polemiche e separatezze.

Vi è innanzitutto un problema di gestione complessiva della finanza pubblica. La finanza regionale deve essere considerata come una componente essenziale della finanza pubblica e delle linee di politica economica cui essa si ispira, nonché dell'impostazione degli strumenti di bilancio. A questo fine, data l'insoddisfacente situazione dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, sono stati avviati contatti e approfondimenti preliminari, ora sfociati nell'istituzione di un gruppo di lavoro la cui prima riunione ho fissato per il 9 giugno.

Farò in modo che i lavori procedano sollecitamente, così da giungere a definire in tempi brevi proposte che possano utilmente inserirsi nel disegno di legge

n. 558 sulla finanza regionale, attualmente all'esame del Senato.

Il risultato al quale si deve tendere è quello di adeguare un sistema (che per i suoi caratteri di rigidità ed incertezza pone non pochi problemi) alla formulazione delle scelte politiche e programmatiche proprie delle regioni.

Ci rendiamo conto che le regioni, che pur elevano forti doglianze per l'insufficienza delle risorse di cui dispongono, spesso non riescono ad utilizzare consistenti percentuali di spesa, per lo più nel settore degli investimenti; di conseguenza, dobbiamo fare in modo che le modalità e le procedure di spesa delle regioni diventino più svelte, assicurando tempestività nelle erogazioni a fronte di progetti definiti.

La auspicabile prossima istituzionalizzazione con legge, nel quadro della riforma della Presidenza del Consiglio, della conferenza Stato-regioni consentirà di rendere più stabili, più certi e continui una serie di raccordi, attualmente dispersi, per definire indirizzi idonei al miglior esercizio di tutte le funzioni implicate nei complessi processi di programmazioni integrate.

Mi sento inoltre particolarmente impegnato a favorire, sul versante della riorganizzazione degli uffici della Presidenza del Consiglio, un miglior assetto dei Commissari di Governo, al fine di consentire un effettivo coordinamento prima degli uffici periferici dello Stato e poi di questi con la regione, realizzando correttamente il dettato dell'articolo 124 della Costituzione.

Certo, un riordinamento organico dei rapporti deve essere completato dal riordinamento dei ministeri, ma mettere troppa carne al fuoco non giova. Per il momento, si consideri positivamente sia la prospettiva di una organica razionalizzazione scaturente dalla istituzionalizzazione della conferenza Stato-regioni, sia il prevalente orientamento delle forze politiche, volto ad affiancare alla delegificazione di materia dal Parlamento al Governo anche un ulteriore decentramento legislativo verso la regione.

Non vi è dubbio, comunque, che occorra far maturare criteri di migliore razionalizzazione della legislazione che interessa le regioni: ritengo, in proposito, che occorra forse un momento di riflessione su una possibile maggiore flessibilità di congegni la cui astratta uniformità rischia di ipotizzare come realizzabili da parte di tutte le regioni tempi e modi di adempimenti che non sempre è possibile realizzare adeguatamente in una disparità di condizioni. Mi riferisco in particolare alle regioni più deboli, per le quali è necessario immaginare forme di più forte sostegno sia alla progettualità sia alle strutture.

Ma oltre al momento legislativo, la logica del regionalismo cooperativo, con la crescente interconnessione nell'esercizio di competenze miste, richiede attenzione ed integrazione nella fase attuativa.

Il problema di passare da una amministrazione a criterio meramente legale ad una amministrazione di risultato è strettamente conseguenziale alla scelta di operare per moduli programmatici. Per le regioni, in particolare, l'agire sulla base di programmi è addirittura codificato negli statuti, e quindi fa parte, in un certo senso, della forma di Governo. E se l'agire sulla base di programmi postula non solo la definizione degli obiettivi ma la loro realizzazione, occorre che questa venga comunque assicurata.

Questo spiega, per esempio, l'introduzione, sempre più frequente, nella legislazione, di meccanismi di surroga in caso di inadempienza: e che si tratti di congegni esclusivamente volti alla effettiva conseguibilità del risultato è dimostrato dal fatto che il congegno è previsto anche nelle legislazioni regionali per le inadempienze degli enti locali.

È da chiedersi se non si debba avere il coraggio di imboccare una strada che, a fronte di una più ampia e più chiara attribuzione di competenze, di una autonomia più vasta e garantita, porti ad accettare un sistema che sia in grado di porre rimedio alle inadempienze e carenze più gravi, eventualmente attraverso un uso più ampio di procedure sostitu-

tive, quanto meno per le fasi di impulso, con la garanzia di una effettiva collegialità di governo e l'obbligo di riferire alla Commissione per le questioni regionali.

Ciò comporta uno sforzo di adeguamento delle regioni da una parte (che devono fare un salto di qualità organizzativo ed operativo) e dello Stato dall'altra (che, abbandonando il suo occhiuto centralismo, deve attrezzarsi a compiti diversi: assistenza tecnica alle regioni più deboli e capacità di intervento in caso di inadempienza).

In particolare, per quanto riguarda le regioni, un processo di « autoriforma » a cominciare dagli statuti sarà indispensabile e, posso dire fin d'ora, il Governo lo favorirà con tutti gli strumenti di cui dispone.

Ecco quindi che il sistema delle autonomie per diventare un sistema di governo locale deve realizzare i risultati e conseguire gli obiettivi fissati.

Occorre quindi spingere le regioni (e tutto il sistema del governo locale nonché lo Stato) ad agire per progetti; inoltre la capacità progettuale dovrebbe trovare gradualmente formule di raccordo con i finanziamenti. Bisogna cioè perseguire contemporaneamente due scopi: in primo luogo, quello di porre le regioni in condizione di spendere le risorse di loro pertinenza in modo più aderente alle loro priorità programmatiche. In secondo luogo, si potrebbe riflettere su meccanismi previsti già per determinati finanziamenti (si pensi a quelli CEE) per utilizzare una quota significativa dei fondi per gli investimenti, incentivando con « premi » le capacità progettuali delle regioni.

Dobbiamo impegnarci, tutti quanti, per ottenere miglior dinamismo ed efficienza da tutto il complesso dei meccanismi Stato-regione, che appare, per alcuni aspetti, arrugginito nelle procedure ed ilanguidito negli indirizzi.

Non si tratta dunque di continuare a gestire una sorta di negoziazione sul grado di vincolo alle spese regionali, ma di cercare di riqualificare condizioni che devono valere tendenzialmente per tutti i

poteri pubblici e che riguardano quindi le regioni, come lo Stato e come gli enti locali; particolare attenzione – lo ripeto – dovrà tuttavia essere dedicata alle regioni più deboli.

Quando si assume l'obiettivo di garantire dei risultati è conseguenziale darsi carico anche della tematica dei controlli: e quando si ipotizza di passare da controlli di mera legalità a controlli di efficienza occorre che questi ultimi non assumano a loro volta un carattere statico o di valutazione in astratto.

Questo significa anche una possibile rilettura della stessa funzione di controllo sulla legislazione regionale, praticabile, peraltro, solo dopo che sia stato possibile sviluppare una solida prassi di confronto con le regioni, anche al fine di favorire l'impostazione di una legislazione regionale meno provvedimentale e di maggiore respiro.

Oltre alla tematica dei controlli sulla legislazione, che è tipica del rapporto Stato-regione, vi è la tematica dei controlli amministrativi tra Stato e regione, che presenta, sulla base degli articoli 125 e 130 della Costituzione, taluni aspetti di parallelismo.

Da tempo si discute sulla opportunità di rivedere questi controlli ritenuti inadeguati; il disegno di legge sulle autonomie, prevedendo una modifica al sistema dei controlli sugli enti locali, non può non incidere anche sulla sistematica dei controlli Stato-regione.

Il fatto attivarsi della Commissione parlamentare per le questioni regionali consente del resto di fare affidamento su ulteriori qualificate messe a punto di questa problematica. Dall'indagine conoscitiva della presidenza Oliva sui modelli organizzativi, a quella Modica sui rapporti finanziari, a quella Cossutta di bilancio generale dell'esperienza e di prospettive, all'attuale, promossa dal presidente Barbera, sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni, vi è tutto un enorme patrimonio di riflessioni e proposte nel cui contesto potrà meglio definirsi anche il ruolo della Commissione.

Ritengo utile quanto valido, su questo punto, il recente dibattito avviato da questa Commissione sui propri poteri e su un più efficace inserimento nei processi di formazione normativa: mi chiedo solo se a questi fini possa essere sufficiente una fonte normativa parlamentare, scritta o convenzionale che sia, ovvero non debba tale questione essere inserita con maggiore sistematica nel contesto di quelle attinenti alla riforma del bicameralismo e in quella sede trovare i presupposti della futura soluzione.

Non intendo comunque, sul punto, entrare in disquisizioni, anche se ritengo che il Governo non debba rinunciare a far presente, nei modi possibili, il proprio punto di vista. Si attenderà il seguito che le forze politiche in Parlamento vorranno dare alle questioni.

Come ciascuno può vedere, il quadro dei problemi è complesso, ed è stato appena sfiorato non per un atteggiamento elusivo, ma perché il processo riformatore ha carattere organico e circolare e investe un'area amplissima. Ho solo ricordato qualcuno dei nessi (regioni e autonomie locali, regioni e Presidenza del Consiglio) per sottolineare questa caratteristica.

Credo, comunque, nella convinta e matura adesione delle forze politiche; tutti avvertiamo l'importanza di questo impegno: tutti dobbiamo concorrere, ciascuno con il proprio apporto e ruolo specifico, a delineare un assetto dei pubblici poteri adeguato alle nuove esigenze, in modo da tenere il passo con i tempi.

Con questo auspicio ringrazio fin d'ora per i contributi e per le sollecitazioni che verranno dalla Commissione e assicuro tutta la mia convinta disponibilità ad approfondire una tematica così ricca e centrale quale è quella all'esame della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro per essere riuscito, in così poco tempo, ad affrontare questioni assai rilevanti che formano oggetto del lavoro della nostra Commissione.

Invito ora i colleghi ad avanzare eventuali richieste di chiarimento, fermo restando che siamo costretti a rinviare ad altra seduta il prosieguo della discussione.

**FRANCO BASSANINI.** Vorrei che il ministro Maccanico, in riferimento alla proposta di riforma delle autonomie locali, precisasse se all'elaborazione di tale proposta stia procedendo il Ministero dell'interno di concerto con il Ministero per gli affari regionali e riforme istituzionali, o se, al contrario, ad essa si stia addividuando attraverso un percorso « monoministeriale ».

**ANTONIO MACCANICO, Ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali.** La elaborazione del provvedimento di iniziativa governativa sulla riforma delle autonomie locali è attualmente curata dal Ministero dell'interno. La scorsa settimana, tuttavia, il ministro dell'interno mi ha comunicato che, prima di formalizzarne la presentazione al Consiglio dei ministri, intende sottoporlo alla valutazione del dicastero da me presieduto.

Ripeto, quindi, che alla elaborazione della proposta richiamata dall'onorevole Bassanini sta provvedendo il Ministero dell'interno (che è già pervenuto ad una avanzata fase di studio) e che di essa, al momento, il ministero per gli affari regionali e riforme istituzionali non ne ha ancora avuto conoscenza.

**FRANCO BASSANINI.** La mia domanda era volta a conoscere se (come mi è sembrato di capire dalla sua relazione) sia intenzione del Governo conferire al provvedimento sulla riforma delle autonomie locali un rilievo più ampio rispetto a quello connesso al rituale « concerto » tra ministri.

**ANTONIO MACCANICO, Ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali.** Sì, certamente. Occorrerà, comunque, individuare il metodo più efficace per la realizzazione di un disegno unitario. Si tratta

di stabilire, in sostanza, se a tale unitarietà si possa pervenire approvando un solo provvedimento o se, invece, sia necessario adottarne un numero maggiore.

La visione unitaria dei problemi dell'autonomia locale, come ho avuto modo di chiarire nella mia relazione, rappresenta, a mio avviso, una condizione indispensabile per una loro rapida soluzione. Ribadisco, pertanto, il mio impegno in sede governativa affinché si possano concretamente realizzare le condizioni per una visione unitaria della questione.

**PRESIDENTE** Il dibattito sulle comunicazioni del ministro per gli affari regionali e le riforme istituzionali è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,45.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
COMMISSIONI BICAMERALI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**PROF. MARIO PACELLI**

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO