X LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GIUGNO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **AUGUSTO BARBERA**

INDICE

PAG.

Seguito delle comunicazioni del ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali Antonio Maccanico sulla politica del Governo concernente i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie:

Barbera Augusto, *Presidente* 3, 9, 23

Angius Gavino 12

Bassanini Franco 3

Bertoldi Lionello 18, 19

De Carolis Stelio 15, 17

Dujany Cesare 22

Fontana Alessandro 9, 11, 17

Maccanico Antonio, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali* 11, 17, 19

Piredda Matteo 20

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

(Là Commisione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito delle comunicazioni del ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali Antonio Maccanico sulla politica di Governo concernente i rapporti tra lo Stato e 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.

(La Commissione consente sulla proposta del presidente).

Proseguiamo, pertanto, il dibattito sulle comunicazioni del ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali Antonio Maccanico sulla politica di Governo concernente i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

FRANCO BASSANINI. Poiché questa seduta rappresenta per me la prima occasione di incontro con il ministro Maccanico, mi sia consentito esprimere, a persona di così grande esperienza e competenza, l'augurio che anche nello svolgimento delle sue nuove funzioni abbia a manifestare le doti che ha dimostrato di possedere allorché si è trovato a ricoprire altri impegnativi incarichi.

Desidero formulare alcune riflessioni e rivolgere al ministro richieste di chiarimento su determinate parti della sua relazione, quale quella, ad esempio, in cui ha detto di considerare la riforma del sistema delle autonomie come uno degli impegni prioritari del programma di Governo.

La relazione è stata tenuta qualche settimana fa e nel frattempo sono avvenuti fatti di un certo rilievo, tra cui l'approvazione del disegno di legge del Governo da parte del Consiglio dei ministri. La tempestiva predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge per il Parlamento rappresenta sicuramente un fatto positivo, e ritengo che nel darne l'annuncio il ministro dell'interno abbia fornito un'indicazione di metodo corretta, in quanto una riforma istituzionale di grande rilievo richiede confronti e convergenze che superino i confini ed i limiti della maggioranza di Governo: si tratta di una questione che attiene all'indirizzo politico costituzionale e non all'indirizzo politico di maggioranza.

Il ministro dell'interno ha aggiunto, inoltre, che al di là di tale indicazione di merito, istituzionalmente corretta, il testo del Governo resta, comunque, aperto al confronto ed al dibattito parlamentare. L'Esecutivo, dunque, si dichiara disponibile a recepire le correzioni rilevanti ed impegnative che emergeranno dal dibattito e,poiché non vi è dubbio che manterrà fede a tali indicazioni di metodo, da parte del gruppo della sinistra indipendente non mancherà la piena disponibilità ad un confronto a tutto campo per la ricerca di soluzioni convergenti e positive.

Rispetto alle linee generali delineate dal ministro Maccanico nel suo intervento, ho potuto riscontrare (almeno per le parti note) soltanto una parziale coerenza con le indicazioni del Governo: a questo proposito desidererei qualche ulteriore chiarimento e formulare rilievi che

consentano di approfondire il dibattito in termini franchi ed espliciti. Desidero sottolineare, peraltro, che le riserve non riguardano una serie di innovazioni normative che da sempre trovano il nostro consenso, vale a dire le questioni o gli obiettivi della garanzia della governabilità degli enti locali e della stabilità delle giunte.

Una soluzione che mi trova totalmente consenziente è quella relativa ad una diversa ripartizione delle funzioni tra consiglio e giunte – rispetto al confuso modello assembleare attualmente in vigore – che consenta di distinguere meglio tra competenze normative generali di programmazione e di indirizzo e controllo, proprie dei consigli, e competenze di direzione dell'amministrazione e di gestione degli esecutivi (sindaci, giunte, presidenti di provincia). Allo stesso modo concordo con la previsione di meccanismi (sfiducia costruttiva, fissazione di termini molto rigorosi per l'elezione dei sindaci e delle giunte, sanzione dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali) che, oltre a garantire stabilità ed a impedire il trascinarsi delle crisi politiche – e, quindi, delle paralisi nel governo delle amministrazioni locali – dovrebbero altresì porre un freno (se non un termine) alle pratiche di spartizione dei sindaci, degli esecutivi e delle maggioranze effettuate dal centro in contrasto con i princìpi dell'autonomia e dell'autogoverno locale.

Tale spartizione richiede, normalmente, di potersi dispiegare in un lungo arco di mesi per poter bilanciare le soluzioni e la distribuzione delle cariche tra i vari enti locali sulla base di una logica di occupazione delle istituzioni da parte dei partiti, sicuramente non apprezzabile.

In base a quanto si è potuto apprendere dalle anticipazioni della stampa, altre parti di quello schema di disegno di legge lasciano perplessi e contrastano, in qualche modo, con le indicazioni di merito contenute nella relazione del ministro. Desidererei, pertanto, ottenere, se possibile, assicurazioni o indicazioni circa il proseguo dell'*iter* della riforma. Innanzitutto, in relazione ad uno degli specifici ruoli, compiti o deleghe del ministro, a me pare di capire che la riforma intenda portare avanti l'impostazione tradizionale dell'amministrazione dell'interno cioé quella tendente a cancellare, sostanzialmente, il ruolo proprio delle regioni, viste e valorizzate come enti di gestione e di programmazione. Ci troviamo tutti d'accordo circa la necessità, nel compiere la riforma delle autonomie locali, di porre un argine alla costruzione di grandi burocrazie regionali ed all'assorbimento, da parte delle regioni, di funzioni di gestione che dovrebbero, invece, essere attribuite o delegate alle autonomie locali, per così dire, infraregionali. La riforma delle autonomie dovrebbe eliminare un ostacolo concreto dovuto all'inadeguatezza delle dimensioni e delle strutture organizzative degli enti locali. Diverso è il discorso concernente il ruolo che alle regioni compete tanto sul piano dell'articolazione della legislazione in relazione alla peculiarità delle situazioni locali, quanto su quello della programmazione e del coordinamento degli enti locali. L'impressione che ho ricevuto dalla lettura dello schema del disegno di legge e dalle notizie di stampa successive alla sua approvazione (anche se, ovviamente, non altrettanto precise quanto quelle che possono ricavarsi dalla lettura del testo definitivo) è che si prosegua in una impostazione tradizionale che conduce l'amministrazione centrale dello Stato, ed in particolare il Ministero dell'interno, a considerare l'ente regione una sorta di *by-pass* tra se stesso e gli enti locali.

È mia convinzione, invece, che un equilibrato sistema di autonomie locali vada costruito valorizzando il ruolo di ciascuno dei livelli o dei soggetti istituzionali che lo compongono. Infatti, accanto al ruolo assolutamente fondamentale del comune, quale ente di autogoverno della collettività locale, e della provincia, come ente di autogoverno intermedio fra comune e regione, vi è quello della regione, che va ricalibrato assieme agli altri due nei propri compiti, eliminando ciò che è improprio e valorizzando le funzioni di legislazione e di programmazione oltre che di coordinamento degli enti locali.

Peraltro, tra le proposte di legge delle scorse legislature, il testo unificato del Senato e la proposta del gruppo democristiano già assegnavano alle regioni tali funzioni, persino in forma eccessiva, prevedendo anche la possibilità – discutibile, in quanto non accompagnata da un adeguato sistema di garanzie – di redistribuire funzioni di gestione a vantaggio della stessa regione. Sembra che tali previsioni siano state completamente abbandonate: se così fosse, dovremmo esprimere con forza una riserva su tale atteggiamento anche perché ritengo arduo pervenire – come tutti vogliamo – ad una legge di princìpi, ad una legge-quadro senza valorizzare, tra gli strumenti che possono consentire di attuare questi stessi princìpi, la legge regionale.

Una legge-quadro può disporre di tre diversi strumenti di esplicitazione ed attuazione dei princìpi indicati: l'autonomia statutaria (normativa ed organizzativa) dell'ente locale, la delega al Governo, infine, l'esercizio della funzione legislativa regionale ogni qual volta si palesi la necessità di dettare ulteriori norme con forza di legge in relazione alla peculiarità delle situazioni del nostro territorio, derivanti dalle tradizioni culturali ed istituzionali delle singole regioni. Tale funzione – come il ministro ben sa – è stata spesso messa da parte, ma la storia amministrativa del nostro paese pesa ancora sulle abitudini, sulle scelte e sui modi di comportarsi e di amministrare degli enti locali. La legislazione troppo rigidamente uniforme ha sottovalutato – lo ripeto – tali aspetti ed ha finito per comprimere potenzialità che rappresentano, invece, una ricchezza del nostro sistema autonomistico.

Vi è poi un secondo elemento di preoccupazione. Sembrava accolta, nel recente dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali, l'esigenza di tradurre nella nostra legislazione il principio della distinzione tra funzioni e compiti degli organi propriamente politico-istituzionali e quelli della dirigenza amministrativa. Personalmente, non credo che si possa prescindere dall'attuazione di questo principio, a partire dalla riforma delle autonomie locali (che mi auguro possa essere la prima riforma istituzionale della legislatura), anche perché proprio nell'amministrazione locale si presentano, in maniera particolarmante evidente, gli effetti dannosi del mancato rispetto dei princìpi di responsabilità, di trasparenza, di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. A tale proposito, basti pensare alla situazione che si manifesta spesso quando vi sono procedimenti giudiziari che concernono provvedimenti delle amministrazioni locali, cioé quelli dei sindaci o degli assessori, che firmando centinaia o migliaia di provvedimenti in poche ore non sono ovviamente in grado di assumersi alcuna reale responsabilità in ordine al merito dei medesimi, mentre chi ha effettivamente redatto il provvedimento non è, in base alla normativa vigente, in alcun modo responsabile della sua elaborazione e della sua adozione.

La terza questione che vorrei sottolineare riguarda la autonomia finanziaria degli enti locali. Mi rendo perfettamente conto delle ragioni che ostacolano la ricomprensione in un unico disegno della riforma delle autonomie e di quella della finanza locale, anche se sono assolutamente convinto – e non da oggi – che tra i due aspetti vi sia una connessione stretta ed inscindibile: non vi è vera autonomia amministrativa e politica e non è possibile attivare realmente il principio della responsabilità nell'autogoverno locale, nei rapporti tra amministratori ed amministrati, se nelle autonomie non si « innerva » un meccanismo che renda i centri di spesa responsabili in qualche misura anche del prelievo, con tutti i sistemi di perequazione immaginabili che un sistema economico sociale come il nostro rende necessari per pareggiare « storiche disuguaglianze » (non soltanto di redditi, ma anche di infrastrutture e servizi collettivi). Credo che si tratti di un aspetto fondamentale, tale da mutare il senso di tutte le disposizioni concernenti l'ordinamento istituzionale. Basti ricordare le « prediche » di Einaudi sul valore morale e civile, di libertà e di democra-

zia, dell'autonomia finanziaria, nel senso di autonomia impositiva degli enti locali, che rappresenta, peraltro, l'unico strumento che consenta di attivare forme di partecipazione e di controllo reale sulle scelte amministrative degli enti locali da parte dei cittadini. Infatti, se all'efficacia e all'efficienza della spesa corrisponde la misura del prelievo e la qualità dei servizi ricevuti, si può naturalmente effettuare la scelta tra un aumento del prelievo con conseguente miglioramento della quantità e qualità dei servizi e delle infrastrutture messe a disposizione dall'ente locale da una parte, e l'alleggerimento del prelievo con un minore livello qualitativo e quantitativo dei servizi e delle infrastrutture, dall'altra.

È solo l'autonomia impositiva che attiva i meccanismi di lotta agli sprechi, alle elargizioni clientelari ed alle evasioni degli obblighi fiscali. Ritengo sia assolutamente necessario, nel momento in cui si disegna una riforma dell'ordinamento degli enti locali, sapere in che direzione ci si muoverà anche sul piano dell'autonomia finanziaria. Non solo, naturalmente, dell'autonomia impositiva, ma della certezza, programmabilità e sufficienza delle risorse, che derivano anche da meccanismi, adeguati qualitativamente e quantitativamente, di trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Come il ministro sa perfettamente, oggi – dal punto di vista della certezza e programmabilità delle risorse – le autonomie locali versano in condizioni certamente deteriori rispetto a quelle di 15-20 anni fa, non avendo alcuna possibilità di programmazione delle proprie spese, in relazione alla certezza delle proprie entrate, non dico su un arco pluriennale (il medio periodo dovrebbe essere l'ambito della normale programmazione da parte di una istituzione pubblica), ma neppure per l'anno successivo a quello in corso.

Da questo punto di vista, se sono esatte le notizie che abbiamo, nello schema di disegno di legge in discussione sarebbe contenuto un articolo molto sommario, quasi evanescente, che in pratica costituisce un rinvio alla legge. L'ideale sarebbe, certamente, realizzare la riforma dell'ordinamento contestualmente a quella della finanza locale; se ciò non fosse possibile, occorrerebbe, almeno, che la riforma dell'ordinamento contenesse una serie di indicazioni di principio sulla finanza locale aventi un grado di corposità tale da fornire le linee-guida della futura riforma, in modo da inquadrare il regime, da dettagliare nei particolari, delle entrate nel finanziamento degli enti locali.

Un'ulteriore questione, sulla quale la mia preoccupazione, signor ministro, è fortissima, riguarda il sistema dei controlli ed il rapporto che si verrebbe a creare fra questa figura burocratica anomala dell'ente locale, soprattutto dei comuni, e gli organi di autogoverno locale, politicamente responsabili nei confronti del Parlamento e dei cittadini. Se quanto è stato detto è vero, il sistema dei controlli – oggi macchinosi e da riformare profondamente – verrebbe innovato affidando, in sostanza, il compito di controllo sugli atti degli organi esecutivi, cioé dei sindaci e delle giunte, ai segretari comunali, riconfermati nel loro ruolo di funzionari dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno. Nel testo esaminato dal Consiglio dei ministri, questo meccanismo era addirittura previsto in due diverse norme, in una delle quali si affermava che le delibere e gli atti approvati da sindaci e giunte dovevano avere il previo parere favorevole del segretario comunale in ordine alla loro legittimità.

Francamente, una soluzione di questo genere mi pare contrastante con i princìpi dell'autonomia e dell'autogoverno locale affermati dalla Costituzione. Tutti sappiamo quanto in concreto sia difficile, da parte di un organo così intrinseco al funzionamento dell'amministrazione, distinguere nettamente la legittimità dal merito. Anche perché il nostro ordinamento – il ministro Maccanico è maestro in materia – prevede figure dei vizi di legittimità che, a differenza di altri ordinamenti (pensiamo all'eccesso di potere), hanno una frontiera in comune, per usare un eufemismo, con i vizi di merito.

D'altra parte, l'articolo 150 della Costituzione sembra indicare in maniera molto netta che il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali è affidato ad un organo regionale: personalmente ritengo che ciò non significhi affatto che tutti gli atti degli enti locali debbano essere sottoposti al preventivo controllo di legittimità dell'organo regionale in questione. Credo, infatti, che sugli atti per i quali un preventivo controllo di legittimità sia previsto, esso debba essere affidato all'organo regionale di controllo, secondo il disposto dell'articolo 130.

La via prospettata, pertanto, verrebbe a mettere in discussione l'autonomia propria degli enti locali e lo stesso principio fondamentale dell'autogoverno. È certamente possibile trovare soluzioni diverse e più convincenti. Personalmente, ritengo preferibile una soluzione che identifichi in maniera tassativa e riduttiva gli atti sottoposti al controllo preventivo degli organi regionali e che attivi, per il resto, strumenti interni di controllo di regolarità, efficacia ed efficienza, tali da mettere i Consigli e l'opinione pubblica in grado di valutare l'attività amministrativa dei sindaci e delle giunte e di far valere le sanzioni proprie della responsabilità politica. Una riforma del sistema decentrato della giurisdizione amministrativa, che consenta di attivare con maggiore snellezza e rapidità controlli successivi di legittimità, riconoscendo la legittimazione ad agire ad un numero più ampio di soggetti, anche portatori di interessi diffusi e collettivi, sarebbe tale da non precludere la tempestività nell'adozione delle decisioni, perché i controlli interverrebbero a decisioni già assunte. Potremmo pertanto ipotizzare una sorta di giudice amministrativo monocratico in primo grado, una specie di pretore amministrativo per le decisioni di prima istanza, affidando il giudizio di seconda istanza agli stessi tribunali amministrativi regionali. In tal modo eviteremmo, per i provvedimenti delle amministrazioni locali, di « ingolfare » il Consiglio di Stato, che rimarrebbe organo di seconda istanza per i provvedimenti delle amministrazioni statali.

Un meccanismo di questo genere potrebbe armonizzare l'esigenza di un forte snellimento dei controlli preventivi di legittimità con la garanzia della regolarità del comportamento delle amministrazioni locali, attivando nel contempo più moderni sistemi di controllo e di efficienza.

Ma la mia impressione – ripeto – é che ci si muova in una direzione totalmente diversa.

Per quanto riguarda le soluzioni organizzative – che per altro hanno costituito oggetto di dibattito all'interno dello stesso Governo – a me non sembra che quelle prospettate risultino opportunamente ed autonomamente calibrate:per le aree metropolitane, ad esempio, si è cercato di conciliare posizioni diverse e contrapposte. Non v'è dubbio che su quest'ultimo ed assai delicato problema si possono prospettare soluzioni diverse, ma la cosa peggiore sarebbe pensare di poterle mescolare cercando di accontentare tutti, con il risultato di dar luogo a conflitti di potere ed a sovrapposizioni di istituzioni con competenze e ruoli non chiaramente distinguibili che avrebbero riflessi negativi sull'efficienza delle amministrazioni locali.

Mi chiedo, inoltre, se non si dovrebbero compiere scelte innovative (sulla traccia del rapporto Giannini di qualche anno fa, da tutti osannato, ma poi dimenticato nel momento in cui se ne sarebbero dovute trarre le conseguenze operative) per quanto riguarda l'impiego locale. Mi rendo conto che potrebbe sembrare discutibile introdurre modelli nuovi, per esempio di stampo privatistico, nell'impiego locale, senza introdurli contemporaneamente nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Tuttavia, poiché da qualche parte bisogna pure iniziare ed in questo settore vi è la grande opportunità costituita dal principio di autonomia, che offre la possibilità di realizzare una fase di sperimentazione articolata diversamente sul territorio, ritengo sarebbe utile cercare di partire proprio dalle amministrazioni locali per in-

trodurre innovazioni coraggiose in questo settore.

Infine, vorrei soffermarmi su un ultimo aspetto – anche se la relazione del ministro susciterebbe altri rilievi e riflessioni – riguardante le regioni.

In altra sede il collega Angius sottolineò con molta efficacia l'inopportunità « istituzionale » di procedere ad una impegnativa riforma dell'ordinamento delle autonomie locali ignorando, o fingendo d'ignorare, la necessità di una riflessione sugli esiti della riforma regionale e di un intervento in questo settore.

Credo che il ministro, nella sua relazione, abbia sottolineato questo problema in modo molto netto e con precise indicazioni che ritengo condivisibili. Vorrei, però, fare una riflessione sulla quale credo sia utile soffermarsi. A me pare che in conseguenza delle condizioni determinate dalle trasformazioni di questi anni e dagli stessi processi di internazionalizzazione – che il ministro citava, credo, proprio in questo senso – si riveli un approccio culturale e politico che, molto superficialmente, interpreta quei fenomeni come tali da determinare l'« obsolescenza » dell'autonomia regionale. In realtà è vero il contrario: tanto più una serie di problemi assumono dimensione continentale o, addirittura, globale, tanto più è necessario riuscire ad organizzare un approccio che vada al di là dei confini di uno Stato nazionale. La capacità di affrontare in maniera articolata sul territorio problemi estremamente complessi impone, certamente, una maggiore capacità di coordinamento e di programmazione da parte dei poteri centrali dello Stato e delle autorità sovranazionali, ma, per altro verso, richiede proprio una maggiore capacità di autogoverno responsabile e decentrato. Altre volte, abbiamo avuto occasione di dire che quanto più una società è complessa tanto più diventa difficile non solo governarla dal centro (da Roma o da Bruxelles) ma, addirittura, interpretarla. Sappiamo bene che i problemi della riforma dello stato sociale o del governo del territorio e dell'ambiente – per citare i due che si presentano con caratteri di maggiore problematicità – richiedono certamente regole, procedure e programmazioni nuove, ma anche una grande capacità di articolare sul territorio una risposta flessibile e la stessa selezione dei bisogni ritenuti meritevoli di risposta da parte del sistema istituzionale.

Se ciò è vero, mi pare diventi sempre più difficile continuare ad impostare i rapporti tra Stato e regioni nei vecchi termini garantistici di separazione rigorosa di competenze per materie: da un lato le materie esclusivamente statali, dall'altro le materie esclusivamente regionali. Certamente, devono essere riservate alla competenza dello Stato materie assai rilevanti, quali il governo della moneta, la difesa esterna e la sicurezza del paese. In realtà, per una gran parte dei settori di intervento, è proprio l'intersecarsi di connessioni, al di là persino dei confini nazionali, che rende impossibile pensare ad un governo separato, affidato ad enti locali sia pure di grandi dimensioni come sono o possono essere le regioni. Ho usato l'espressione « possono essere » perché è presente il collega Dujany che proviene da una regione di piccole dimensioni e, per altro, forte di una sua tradizionale e radicata cultura autonomistica. Proprio per questo occorre ricostruire il sistema in termini diversi, di precisa distinzione dei ruoli e delle responsabilità nel governo delle medesime materie. È necessario il rafforzamento delle funzioni di coordinamento, di programmazione e d'indirizzo degli organi centrali, nonché delle funzioni di governo e di amministrazione delle regioni e degli enti locali.

Tuttavia, se andassimo in questa direzione (che in altri paesi si chiama federalismo o « regionalismo cooperativo »), sorgerebbe un problema che la nostra Commissione ha presente fin da quando fu costituita. Nella tradizione di quei sistemi non vi è solo l'abbandono di una separazione garantistica di competenze per materia, e la sua sostituzione con un meccanismo di precisa distinzione di ruoli nell'ambito del governo delle medesime ma-

terie, ma vi sono strumenti di garantita partecipazione delle autonomie regionali e locali alle istanze ed agli organi che a livello superiore adottano le decisioni di coordinamento, di programmazione e di ripartizione delle risorse. Ritengo, cioè, che il collegamento della riforma delle regioni e del rilancio dell'autonomia regionale alla riforma del Parlamento non possa essere considerato in alcun modo come un espediente per allontanarsi dal dibattito fra monocameralismo e bicameralismo. Né a me pare che possa essere inteso quale espediente per individuare, sull'esempio di altri paesi europei (Germania, Francia, Olanda e Svizzera) una forma di bicameralismo che, sia pur con diversità di soluzioni tecniche, eviti una sovrapposizione e duplicazione di funzioni e ruoli da parte di due Camere che, avendo la medesima estrazione dal punto di vista della loro elezione rappresentativa, finiscono, inevitabilmente, per rivendicare lo stesso ruolo. Credo, invece, che debba costituire argomento di riflessione, proprio a partire dalla riforma delle regioni, dalla ridefinizione del ruolo delle autonomie locali e regionali nel sistema istituzionale.

Non a caso, molti paesi dell'occidente hanno adottato una soluzione per la quale, nella struttura e nella definizione delle funzioni di uno dei due rami del Parlamento, è individuabile uno strumento che, assicurando il raccordo tra il centro e la periferia, nonché la partecipazione delle istituzioni autonomistiche alle decisioni centrali, è in grado di rispondere ad un'esigenza imposta dalle moderne esigenze, cioé quella di un nuovo tipo di definizione della struttura complessiva del sistema istituzionale.

Partendo da una riflessione che esuli da polemiche contingenti, non credo sia importante stabilire quale ramo del Parlamento debba trasformarsi in Camera delle regioni. Posta in questi termini, diverrebbe irrilevante e del tutto secondaria una questione che impone, invece, una meditazione su cui far leva per rilanciare il ruolo più vero del sistema delle autonomie locali. Quest'ultimo, agli inizi degli anni settanta, è stato forse caricato di troppe aspettative e domande, tant'è che oggi rischiamo di cadere nell'eccesso opposto, e nasce in molti la convinzione che anziché mantenere un'istituzione di questo genere, cioè non più in grado di svolgere alcuna funzione significativa, meglio sarebbe sopprimerla.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per comunicare che l'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni deliberata dalla Commissione ed autorizzata dai Presidenti dei due rami del Parlamento, si svolgerà secondo il calendario che la segreteria della Commissione ha provveduto ad inviare ai commissari.

ALESSANDRO FONTANA. Desidero, anzitutto, ringraziare il ministro Maccanico per la relazione svolta e per la volontà, espressa anche a nome del Governo, di affrontare con vigore il tema dei rapporti tra centro e periferia del paese.

Ritengo che la Commissione possa offrire un valido aiuto per eliminare le cause – evidenziate nella stessa relazione del ministro – che hanno determinato una situazione di stallo nella attività delle regioni. E a proposito di quest'ultime, se da un lato non dobbiamo dimenticare che la loro istituzione risale ormai a vent'anni fa (un periodo di tempo tutt'altro che breve considerata la storia istituzionale del nostro paese), dall'altro dobbiamo ricordare che l'articolo 5 della Costituzione – l'unico che pur riguardando l'organizzazione dello Stato è posto tra i princìpi fondamentali – prevede, espressamente, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, stabilendo, altresì, che a queste esigenze lo Stato adegui i princìpi ed i metodi della sua legislazione.

Premesso che noteremmo uno stacco piuttosto stridente tra l'enunciazione del dettato costituzionale e l'attuazione pratica che del medesimo è stata data, premesso anche che nulla accade per caso e che non è possibile limitarsi ad una diagnosi o lamentela di carattere moralistico, appare chiara la necessità di pun-

tare sul realismo per constatare se nel programma di Governo dedicato al tema delle riforme istituzionali può rinvenirsi un qualche strumento atto a superare quei meccanismi di sfasatura tra l'enunciato dell'articolo 5 della Costituzione e la realtà regionale.

Personalmente, ritengo che la mancata realizzazione dell'ordinamento regionale sia sostanzialmente addebitabile a tre cause principali. La prima – per altro già sottolineata – è riconducibile al fatto che i trasferimenti alle regioni sono avvenuti con il rinvio a leggi-quadro che non hanno mai trovato reale attuazione. In pratica, si è acconsentito all'esercizio di un certo potere, ma nel presupposto che ciò avvenisse *de facto* e non *de jure*.Siamo così giunti al decreto n. 616 nel quale, non a caso, si trova il rinvio ad una ventina di leggi-quadro mai varate dal Parlamento. Si è sviluppata, in pratica, una contesa di carattere amministrativo tra il potere periferico ed il Governo centrale, eludendo l'organo di legislazione e di composizione rappresentato dal Parlamento. Lo stesso controllo sulle leggi regionali, non esercitato in base al disposto dell'articolo 127 della Costituzione, ma in conformità alle decisioni assunte dal Governo, ha posto le regioni nella situazione di contendere piccoli spazi di carattere amministrativo, rinunciando ed abdicando ad una « primogenitura » che la Costituzione riserva loro dal punto di vista legislativo, vale a dire della visione generale e non settoriale dei problemi.

Ciò ha comportato una serie di disfunzioni ed ha appesantito le regioni dal punto di vista burocratico e amministrativo distogliendole dai compiti di legislazione e di programmazione. Anche nei settori dove i trasferimenti sono stati più massicci, inoltre, dal punto di vista della struttura burocratica centralistica dello Stato non si è registrata una diminuzione dell'accentramento, ma una crescita, sia a livello centrale sia periferico, di organismi, di funzionari e di dipendenti nello stesso settore di attività.

Le regioni, cioè, non hanno alleggerito l'organizzazione complessiva dello Stato, ma si è avuta una dilatazione burocratica a livello centrale e periferico, nell'ambito di un contenzioso limitato soltanto ai problemi di carattere amministrativo. Il problema dei rapporti organici, continuativi e costanti tra il momento legislativo regionale e quello nazionale rappresenta, dunque, il nodo da sciogliere. Non è possibile che le regioni abbiano competenze regionali e siano controllate nella loro funzione legislativa soltanto dall'organo esecutivo ed amministrativo in un contenzioso che si risolve, poi, nel concordare con il prefetto del Ministero delle regioni la legge che dovrebbe essere approvata dal consiglio regionale strappando alcune concessioni di carattere amministrativo, ma rinunciando, di fatto, ad una prerogativa costituzionale che assegna alle regioni non tanto compiti di amministrazione quanto di legislazione.

Il secondo punto che desidero affrontare riguarda le leggi comunali e provinciali cui ha già fatto riferimento l'onorevole Bassanini. Al momento della nascita delle regioni, la mancanza di un ordinamento nuovo rispetto all'ordinamento comunale e provinciale del 1954, ha tolto alle regioni la possibilità di compiere l'opera di delega prevista dalla Costituzione a causa della mancanza del soggetto a cui delegare. Il dibattito sulle province, protrattosi per decenni, ha fatto sì che tale delega, attraverso la quale le regioni avrebbero potuto liberarsi di una serie di preoccupazioni amministrative e localistiche, non venisse di fatto esercitata. D'altro canto la delega ai piccoli comuni non poteva essere effettuata senza un interlocutore forte come poteva essere la provincia.

La mia esperienza riguarda la regione Lombardia nella quale vi sono 1500 comuni e 9 province. Non sono stati ridefiniti i nuovi ruoli delle provincia e ciò ha comportato un notevole accentramento da parte delle regioni. La provincia, infatti, è ancora un organo settoriale; da essa dipendono alcune scuole ma non la politica scolastica, alcune strade ma non la viabilità. Il mancato esercizio di tale delega (che rappresenta, indubbiamente, una

scorciatoria più, comoda), ha appesantito l'azione regionale allontanandola dai compiti di legislazione e di alta amministrazione. Uno dei punti nodali è, dunque, rappresentato dal riesame, dopo oltre mezzo secolo, delle leggi comunali e provinciali. Si tratta, infatti, di una realtà intermedia (mi riferisco soprattutto alla provincia) da rivalutare, in quanto il piccolo comune debole deve avere un interlocutore, almeno a livello provinciale, nei confronti di una regione forte.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* Il disegno di legge Gava rafforza molto l'organo provincia.

ALESSANDRO FONTANA. Infatti. Un secondo motivo, a mio avviso, del fallimento delle baldanzose speranze regionalistiche si ritrova in questa mancanza di certezza giuridica circa l'individuazione del soggetto a cui delegare. Occorreva anche trovare il modo di effettuare tale delega senza che essa rappresentasse una finzione, in modo, cioè, che fosse effettivamente possibile esercitarla.

Un altro punto, già sottolineato dall'onorevole Bassanini, riguarda l'autonomia finanziaria, in assenza della quale non so quale riforma di autonomia possa esistere. I vecchi regionalisti autonomisti sapevano bene quanto fondamentale fosse la « borsa »: paradossalmente, le province ed i comuni avevano una maggiore autonomia durante il fascismo, in quanto godevano di autonomia finaziaria. Attualmente, a livello regionale si ha un'autonomia al 99 per cento derivata e con vincoli precisi. La regione Lombardia – cito l'esperienza che conosco – ha un bilancio di 11 mila miliardi, ma può disporre di 200 miliardi circa in quanto i 7 mila miliardi della sanità sono vincolati e predestinati anche nei parametri di distribuzione (il denaro è, infatti, distribuito in base alla spesa storica, alle unità sanitarie locali); vi è poi il denaro vincolato al fondo dei trasporti, a quello dell'agricoltura, alle spese di funzionamento ed alle spese correnti operative. La maggiore regione italiana, dunque, dispone sulla carta di 11 mila miliardi, ma di fatto (nonostante gli 80 consiglieri, il suffragio universale che li elegge ed i grandi compiti assegnati nello statuto) può liberamente decidere su qualche centinaio di miliardi. Questo non è soltanto un problema – lo sottolineo in modo particolare – concernente le realtà regionali e periferiche, ma esso riguarda anche lo Stato nel suo complesso, perché all'irrigidimento della spesa regionale fa riscontro un irrigidimento dello stesso bilancio statale, visto che il Parlamento approva tutti gli anni leggi finanziarie dotate di scarse possibilità di manovra, proprio perché i grandi stanziamenti - dalla sanità, agli enti locali, alle pensioni – sono tutti vincolati in questi termini. Si verifica di fatto una paralisi contemporanea tra la spesa periferica, che non è più autonoma, e la manovra complessiva finanziaria da parte dello Stato che ogni anno è costretto a ripetere tali spese senza avere la possibilità di verificare in concreto quali di esse siano funzionali, essendo tutte utilizzate in base a parametri ripetitivi, fissi, sempre uguali, salvo la differenza dovuta all'inflazione.

Sono oggi in atto almeno tre tentativi, frutto della volontà del Governo e dell'accordo tra le forze politiche, di riforme istituzionali che riguardano le autonomie locali, i problemi del bicameralismo e le modifiche da apportare ai regolamenti parlamentari. Signor presidente, credo che una meditazione su questi tre aspetti all'interno della Commissione, tenendo anche conto che disponiamo di un interlocutore unico nella persona del ministro Maccanico, potrebbe fornire elementi utili alla stessa azione di Governo. Lo stesso ministro ha affermato che non si deve avere una visione monoministeriale di questi problemi perché – come ha detto molto bene anche il collega Bassanini – il problema delle autonomie locali si lega a quello del bicameralismo ed anche a quello dei regolamenti parlamentari. Pertanto, è necessario che emerga una visione simultanea ed il più sintetica possibile di questi sforzi di riforma, anche se essi dovranno essere realistici.

Del resto, personalmente sono critico anche nei confronti di scelte compiute dal mio stesso partito, che alla Costituente non propugnò fino in fondo un'idea propria della dottrina e dell'esperienza del movimento cattolico, da Sturzo in poi, in base alla quale la seconda Camera avrebbe dovuto essere l'espressione delle autonomie. Si comprende in tal modo la polemica che i cattolici hanno condotto per un secolo contro il suffragio individuale, contro l'atomismo individualistico che andava corretto attraverso l'istituzione di quelle che allora erano chiamate « membra della società », cioè i comuni e le altre autonomie locali, perché l'individuo – si sosteneva – da solo è un'astrazione, in quanto esso vive nella famiglia, nella comunità locale. Quindi, il Senato doveva rappresentare proprio la sintesi tra la proiezione individuale e quella delle varie identità culturali e territoriali in cui l'individuo opera. Era questa la più logica delle soluzioni, ma il « Senato delle autonomie » non venne istituito, perché non si riuscì a trovare un momento di sintesi tra i valori liberal-democratici di Einaudi e la tendenza corporativa del movimento cattolico. Un sistema del genere avrebbe rappresentato una risposta di sensibilità – come il collega Bassanini affermava – e di coerenza a quanto prescritto dall'articolo 5 della Costituzione.

Per tali motivi ritengo che la nostra Commissione, che tra l'altro è l'unica tra le Commissioni bicamerali ad essere menzionata nella Costituzione, debba approfondire i tre temi cui ho fatto riferimento, pervenendo ad un documento e ad un richiamo anche alle altre Commissioni di merito perché non si chiudano nell'ambito delle proprie competenze settoriali.

GAVINO ANGIUS. Ringrazio il ministro Maccanico per l'opportunità che ci ha offerto di svolgere questa importante discussione ed esprimo apprezzamento per la tempestività dell'iniziativa adottata dal presidente.

Nello svolgere il mio sintetico intervento, vorrei innanzitutto partire dall'affermazione del ministro secondo la quale nel programma di Governo un punto prioritario è costituito, naturalmente per scelta politica, dalla riforma delle autonomie vista in stretta connessione con il ruolo delle regioni. Condivido interamente tale impostazione che ritengo corretta politicamente ed anche dal punto di vista giuridico-costituzionale. Tuttavia, mi pare che essa sia contraddetta – almeno in base alle mie conoscenze – dallo schema del disegno di legge che il Governo ha predisposto sulla riforma delle autonomie. Dico questo perché condivido effettivamente il senso della relazione svolta dal ministro qualche giorno fa, partendo da una valutazione che non era esplicitamente contenuta in quella relazione, ma che secondo me è incentrata sullo stato di crisi dell'ordinamento regionale. La situazione nella quale oggi si trovano le regioni italiane – sotto il profilo istituzionale, politico ed anche, come si dice attualmente, in termini di immagine, di strumento per un governo migliore della società contemporanea – pone problemi preoccupanti, anche dal punto di vista della crisi o della mancata formazione delle classi dirigenti regionali (tema, questo, particolarmente caro al presidente di questa Commissione).

Se tale giudizio è almeno in parte condiviso, occorre muoversi in una effettiva ottica di riforma del sistema regionale, sia sotto il profilo dei rapporti istituzionali, sia per quanto riguarda il processo di riforma interno alle regioni stesse. In questo senso penso che anche noi dobbiamo sforzarci di uscire dalla logica dei piccoli ritocchi (richiamo le parole usate nella relazione), abbandonando i residui di un rivendicazionismo, di una vecchia conflittualità fra centralismo ed autonomia (condivido perfettamente le considerazioni del collega Bassanini), per entrare in una visione più moderna e funzionale ad un ordinamento effettivamente democratico, corrispondente alle esigenze di governo di una società complessa come la nostra.

Porsi questi obiettivi, ed in particolare l'ultimo, significa collocarsi in una logica politica democratica forte nel governo della cosa pubblica, nel senso della ridefi-

nizione di forme moderne di programmazione della società e del Governo. Pertanto, la riforma dell'ordinamento regionalista ed autonomista non può prescindere dal dinamismo sociale e dalla crescita economica che in questi anni si sono registrate nel nostro paese e che, tuttavia, hanno trovato sia l'ordinamento sia le istituzioni sostanzialmente ferme. Queste ultime sono state esposte a processi di concentrazione di un potere economico e finanziario che sempre più si è trasformato in un potere politico allocato al di fuori dell'ordinamento istituzionale. Ovviamente, non mi riferisco ad un potere antidemocratico, mafioso o camorrista, ma ad un potere economico e finanziario perfettamente legittimo, che riesce tuttavia ad esercitare una funzione (uso specificatamente e precisamente questo termine) di indirizzo e di governo verso determinati settori della società.

Tale fenomeno, che ha toccato e tocca tutte le società democraticamente più sviluppate, ha portato ad una progressiva, e direi quasi inesorabile, espropriazione delle prerogative e funzioni della parte più debole dell'ordinamento istituzionale. In questo senso, la crisi delle regioni e del sistema delle autonomie, di fronte ad una concentrazione di poteri e ad una facoltà impropriamente usata in termini di programmazione e di sviluppo, ha trovato l'ordinamento particolarmente debole ed esposto. La crisi del sistema regionale ha anche radici politiche: non voglio intrattenermi su un punto che non ci compete in questa sede, ma non posso non osservare che in qualche modo la messa in discussione e, per certi versi, lo smantellamento dello Stato sociale che si era configurato alla fine degli anni sessanta ha sicuramente indebolito quelle parti dell'ordinamento che rispetto ad un modello di Stato sociale moderno ed avanzato avevano acquisito determinate funzioni e competenze.

Ripensare in termini di riforma l'ordinamento regionalista ed autonomista significa, in realtà, compiere scelte assai rilevanti sotto il profilo istituzionale, ma al tempo stesso vuol dire anche – credo che ciò andrebbe dichiarato più esplicitamente da parte di tutte le forze democratiche – compiere scelte di carattere politico. Dico questo perché, se vogliamo effettivamente affrontare entro un determinato termine (per esempio entro il 1990), non in termini esaustivi ma almeno su alcuni punti significativi il processo di riforma delle autonomie, dobbiamo compiere scelte che rivestano valore politico assai rilevante.

Entrando nel merito di alcune questioni, pensare per esempio ad un decentramento legislativo verso le regioni, significa, a nostro giudizio, porsi in un'ottica di governo della società che è abbastanza diversa, direi quasi radicalmente, da quella che nei fatti e per scelta si è affermata nel corso di questi anni. Configurare un ordinamento che, come affermavano il collega Bassanini ed il ministro, sia flessibile dal punto di vista regionale (e che, quindi, sia in grado di rispondere meglio alle peculiarità storico-politiche, etniche, culturali e linguistiche, ma anche economiche, sociali e strutturali), significa concepire il governo della cosa pubblica ed il rapporto fra istituzioni e società secondo un'ottica ed una visione diverse da quelle affermatesi fino ad oggi. Il dibattito aperto tra le forze politiche, le istituzioni e la dottrina, nelle sue conclusioni presupporrà scelte impegnative di indirizzo politico e di governo.

La questione più rilevante, attinente alla riforma dell'ordinamento regionale, consiste, a nostro giudizio, nella riaffermazione (nei fatti non solo *de iure)* dell'istituto regionale come istituto di legislazione e di programmazione. Questa affermazione – come diceva poc'anzi il senatore Fontana – rappresenta il ritorno ad un disegno costituzionale che non si è mai attuato, al fine di instaurare un rapporto, come diceva l'onorevole Bassanini, tendente ad individuare non le funzioni e le competenze tra i diversi livelli dell'ordinamento, ma, al contrario, il processo di rinnovamento che intendiamo realizzare in un disegno unico ed organico.

Il tipo di ragionamento svolto dal signor ministro, dal presidente Barbera, dall'onorevole Bassanini e dal senatore

Fontana non lo ritroviamo, per quanto ci è dato conoscere, nel disegno di legge di riforma delle autonomie locali predisposto dal Governo ed illustrato dal ministro dell'interno Gava. La proposta governativa non sembra corrispondere alle esigenze di un effettivo disegno riformatore, anche se in essa vi sono punti importanti e significativi che recepiscono il dibattito svoltosi in questo decennio. Tra di essi l'onorevole Bassanini ha ricordato, in questa sede, l'affermazione del principio dell'autonomia statutaria dei comuni, la ridefinizione delle competenze regionali ed il problema – affrontato per la prima volta con proposte specifiche – della stabilità delle giunte locali; si tratta di elementi assai rilevanti ed impegnativi. Per esempio, la proposta dell'introduzione degli statuti comunali è un fatto di grande portata che non può essere passato sotto silenzio e che costituisce il tentativo di configurare, in modo nuovo, quel rapporto tra istituzioni e società civile al quale accennavo in precedenza.

Tuttavia, il progetto governativo sembra ignorare il rapporto con il sistema regionale. Ci chiediamo come si possa pensare (non in un'ottica conflittuale, ma di cooperazione) al governo di una società complessa, restituendo efficienza – termine caro a tutti in questo periodo – alle nostre istituzioni democratiche. Vorremmo sapere in quale modo sia possibile ritenere che le regioni possano acquisire o riacquisire funzioni di legislazione e di programmazione, senza pensare di attribuire agli enti locali compiti di amministrazione a pieno titolo. Credo che questo problema, di straorinario rilievo, ne comporti anche altri. Per esempio, come è possibile – concretamente, al di là delle discussioni dottrinarie – pensare di affrontare il governo delle aree metropolitane prescindendo, in un processo di programmazione dello sviluppo, dal ruolo e dalla funzione della regione!

Ci chiediamo perché le proposte relative alle autorità metropolitane siano state avanzate senza una discussione più approfondita all'interno della stessa maggioranza, tra le forze parlamentari e con i soggetti direttamente interessati. Ritengo che in questo campo la fretta sia cattiva consigliera, perché se da un lato è necessario recuperare un ritardo assai grave, dall'altro si deve cercare di operare con grande realismo al fine di raggiungere risultati concreti. A questo proposito, mi chiedo se la strada migliore sia effettivamente quella di raccogliere, in un unico testo di legge, (mi riferisco alla riforma del sistema delle autonomie) tutte le problematiche rispetto alle quali offrire soluzioni credibili ed adeguate o non, piuttosto, quella di lavorare (come la mia parte politica ha proposto e come richiamava poco fa l'onorevole Bassanini) al testo di una legge-quadro dal quale trarre anticipazioni o stralci al fine di raggiungere, entro il 1990, risultati concreti almeno su alcuni punti specifici.

Tornando ai grandi problemi della riforma - sviluppati con grande acutezza dall'onorevole Bassanini - vorrei rilevare che il tema della distinzione, a tutti i livelli (da quello regionale a quello degli enti locali), tra politica ed amministrazione, costituisce problema di grandissimo rilievo democratico. Non si tratta soltanto di affrontare in termini più conseguenti, dal punto di vista politico-istituzionale, la questione morale, in quanto occorre intervenire con una proposta precisa su un modello di amministrazione e anche di società politica in modo che quest'ultima, rimettendo in discussione sè stessa, attribuisca compiti e funzioni nuove all'amministrazione in una visione che, partendo dai diritti dei cittadini, giunga alla trasparenza ed alla chiarezza della funzione politica e di quella amministrativa.

Anche la questione dei controlli, poiché di volta in volta tornano a proporsi visioni centralistiche e centralizzatrici, ritengo che debba essere affrontata in un'ottica nuova, quale quella proposta, ad esempio, dal collega Bassanini.

Un approfondimento serio ed una corretta discussione fra tutte le forze democratiche appaiono altresì evidenti, a mio avviso, sulla questione attinente all'autonomia finanziaria ed impositiva, in

quanto essa riguarda il modo stesso con cui intendiamo governare, concretamente, le città, le provincie, le regioni. Mi chiedo come sia possibile, infatti, ipotizzare un disegno di riforma tendente a riallocare funzioni legislative di programmazione nelle regioni senza però dotare i comuni di strumenti che consentano loro una programmazione nell'erogazione dei servizi, nella dotazione di infrastrutture, nella definizione di prospettive o di progetti per ristrutturare vaste o piccole aree. Mi chiedo in che modo un comune possa oggi programmare lo sviluppo e la qualità della sua vita in assenza di un minimo di certezza finanziaria.

So bene di aver posto una questione assai complessa, in quanto individuare proposte precise per la soluzione dei problemi che la caratterizzano non solo è cosa tutt'altro che facile, ma comporta anche la messa in discussione dell'ordinamento autonomista, nonchè scelte di indirizzo in tema di riforma fiscale.

Ribadisco che i criteri ispiratori della mia parte politica sono quelli di dotare i comuni, le provincie e le regioni di governi forti, al fine non solo di accrescere i canali di comunicazione fra istituzioni e società, ma anche di promuovere una politica che, evitando il fenomeno del parlamentarismo nell'ambito del territorio, individui strumenti che consentano forme di controllo dei servizi da parte degli utenti.

In sintesi, proponiamo una distinzione fra politica ed amministrazione, auspichiamo la valorizzazione degli statuti, nonchè l'individuazione di nuove forme di governo delle aree metropolitane e la definizione di un ruolo e di una funzione più incisivi da parte della regione. Sono questi gli obiettivi che ci poniamo, e a tal fine stiamo lavorando attorno ad un testo di legge che, in modo organico, affronti tutte le questioni che ho sopra evidenziato. Ovviamente, questo nostro impegno non farà venire meno il contributo che intendiamo offrire per individuare, anche procedendo per anticipazioni e stralci di singole materie, proposte in grado di incidere validamente sull'ordinamento presente. A tal fine, ritengo positivo ogni genere di confronto che, in questa o in altre sedi, venga a svilupparsi tra il Governo, la maggioranza e l'opposizione.

STELIO DE CAROLIS. Desidero ringraziare il presidente Barbera e, in modo particolare, il ministro Maccanico, in quanto mi offrono la possibilità di puntualizzare, ulteriormente, un tema, quello del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie, che in questi giorni è tornato di attualità. Il problema in esame risale a circa venti anni fa, cioè all'istituzione delle regioni, e non ha ancora trovato la giusta soluzione, nè per quanto attiene un'equa distribuzione delle risorse finanziarie, nè per un ordinamento delle autonomie che rispondesse ad un'esigenza avvertita dalle collettività locali, cioè quella di uno Stato periferico più comprensibile.

Nel prendere atto dell'impegno del ministro, esprimo il timore che la nuova disciplina delle autonomie locali pur presentando elementi di novità, quali quelli sottolineati da altri colleghi e relativi all'autonomia impositiva e statutaria, sia però caratterizzata, per taluni aspetti, da uno sperimentalismo istituzionale senz'altro più idoneo ad una logica centralistica che non all'esaltazione dell'autonomia statutaria.

Premesso che il ministro Maccanico ha illustrato una relazione estremamente puntuale, mi sia consentito soffermarmi, brevemente, sull'istituto delle regioni, che, a mio avviso, costituisce l'anello debole del sistema delle autonomie.

Ricordo che nel 1969, a Bologna, partecipai ad un dibattito in cui il ruolo di moderatore era svolto da Giovanni Spadolini, direttore del *Resto del Carlino*, e quello di interlocutori dall'onorevole Giovanni Malagodi, contrario all'istituzione delle regioni, e dall'onorevole Ugo La Malfa, regionalista, anche se poco convinto circa le soluzioni prospettate.

Signor ministro, ella ha voluto richiamare alla nostra memoria ciò che ebbe a scrivere l'onorevole Ugo La Malfa negli

anni dal 1925 al 1953, e mi consentirà, pertanto, di ricordare quanto egli ebbe a dire in occasione di quel dibattito tenutosi a Bologna: « L'ordinamento regionale potrà rappresentare un progresso o l'ultimo atto di una politica improvvida e folle, secondo che venga concepito in un quadro riformatore rigoroso e severo, capace di contribuire a restituire utilità ed efficienza alla funzione pubblica, o venga concepito con superficialità, leggerezza e imprevidenza, come purtroppo, molte volte, è accaduto nel nostro paese nel recente passato ».

Sono trascorsi diciotto anni dall'istituzione delle regioni, ed è ormai evidente che il processo di regionalizzazione è venuto e viene tutt'oggi a scontrarsi con due realtà che risultano essere, paradossalmente, figlie dello stesso sistema regionale: da un lato la riforma regionale incompleta e dall'altro – come accennato in precedenza – lo sperimentalismo istituzionale. La riforma regionale è incompleta perchè dopo averla avviata non si è lasciato spazio al conseguente riassetto istituzionale di tutto il sistema delle autonomie il quale ha conservato, nel processo innovativo che indubbiamente vi è stato, antichi vizi (nazionalizzazione delle risorse ed accentramento delle entrate accanto al decentramento delle funzioni e della spesa). Attualmente, lo Stato accentrato non è più quello del 1971 ma occorre anche riconoscere che lo Stato regionale non è nato per una serie di motivi. Le regioni istituite dal 1970 ad oggi sono proprio quelle volute dai costituenti ? La stessa amministrazione regionale, con poche eccezioni, si è dimostrata altrettanto burocratica di quella ministeriale, e spesso tecnicamente meno preparata di quest'ultima.

La tanto auspicata programmazione regionale, inoltre, si è risolta in una sorta di assistenzialismo locale, e tanto più il decentramento è accentuato tanto maggiori sono le spinte assistenziali che trascurano, o meglio ignorano, l'interesse generale. Una delle cause maggiori della crisi del regionalismo è che le regioni sono diventate « sportelli di agenzie » della spesa dello Stato, mortificando le esigenze di Governo e di programmmazione generale che erano e devono restare gli obiettivi per il rilancio delle regioni stesse.

Il ministro ha citato nel corso della sua relazione, alcune novità di grande interesse per il rilancio delle regioni. Alcuni anni fa ho organizzato a Venezia un convegno sulle regioni e già in quell'occasione fu lanciata l'idea della programmazione per progetti. Ci si trovava allora in una fase di esaltazione del FIO, che andrebbe moralizzato, signor ministro, e non utilizzato come il « pozzo di San Patrizio » per tutte le esigenze.

Certamente, la programmazione per progetti consente alle regioni un salto di qualità rispetto al modo di governare, di attestarsi sui problemi e di concepire l'esigenza delle collettività locali. La programmazione per progetti deve poi corrispondere ai criteri ed agli obiettivi dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, che assegna alle regioni ed alle autonomie locali il compito di programmare una visione di insieme con lo Stato centrale.

Un altro dato cui il ministro ha fatto riferimento riguarda il problema dei controlli. Alcuni giorni fa, nel corso del dibattito sulla riforma delle autonomie presso la Commissione affari costituzionali, ho ricordato che fino al 1970 lo Stato esercitava il controllo sulla periferia attraverso le prefetture. Le giunte provinciali amministrative non solo entravano nel merito ma pattuivano, addirittura, con gli amministratori le scadenze temporali e le quantificazioni finanziarie degli atti stessi. Ciò comportava un'eccessiva burocrazia e tempi lunghi, ma l'amministratore che riceveva l'atto deliberativo con il visto della Giunta per le autorizzazioni poteva dormire sonni tranquilli. Oggi tutto è più spedito: in 20 giorni le deliberazioni diventano esecutive e nello stesso termine si può avere la deliberazione con il visto del Comitato di controllo, ma nessuno è più tranquillo.

Nel momento in cui abbiamo permesso la creazione di un sistema di con-

trollo che non ha risolto il nodo del « controllore controllato » (si sono infatti creati i comitati di controllo designati dalla classe politica) abbiamo fatto un favore agli amministratori locali. Sono personalmente d'accordo con l'esigenza di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali e per quanto concerne i controlli delle regioni. A questo proposito qualche novità si riscontra nel provvedimento per la riforma della Presidenza del Consiglio. Anche i controlli esercitati attraverso i Commissari di Governo sembrano rispondere alla vecchia logica e dipendono dalle maggioranze che gestiscono le giunte regionali; non esiste, dunque, un minimo di omogeneità di comportamento fra una regione e l'altra.

Un altro punto che desidero sottolineare e porre all'attenzione del ministro riguarda il difficile rapporto fra regioni e Governo. Si è tanto enfatizzata la Conferenza dei presidenti delle regioni, ma da quanto tempo non la si convoca più ? Chi ne è il presidente di turno ? Non leggo più nulla di tale Conferenza da oltre un anno, eppure doveva rappresentare uno degli organismi del sistema periferico maggiormente conosciuto dalla classe politica.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* La conferenza si è riunita da poco.

STELIO DEL CAROLIS. Ma non lo sa nessuno !

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* Nella legge sulla Presidenza del Consiglio tale organismo viene istituzionalizzato.

STELIO DE CAROLIS. Questo difficile rapporto, dunque, sta diventando conflittuale, per non dire catastrofico. Per rendersene conto basta soffermarsi sulle 6.500 leggi approvate dalle regioni negli ultimi 5 anni. Di queste, ben 358 sono finite di fronte alla Corte Costituzionale che, negli ultimi 7 anni, ne ha esaminate appena 46. Siamo di fronte, dunque, ad una vera e propria paralisi !

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* Negli ultimi mesi la Corte ha accelerato i tempi.

STELIO DE CAROLIS. Un ultimo aspetto, per quanto riguarda le regioni, è rappresentato dalla mancanza di leggi cornice. Ne abbiamo infatti pochissime: la legge cornice sulle terre incolte, che ogni regione ha applicato a seconda delle esigenze delle maggioranze che gestiscono le regioni stesse; la legge-quadro sulla formazione professionale; la legge-quadro sul turismo. Per quanto riguarda quest'ultima l'istituzione delle aziende di promozione turistica e la soppressione delle aziende di soggiorno ha creato un'enorme confusione. Vengo da una regione, l'Emilia Romagna, dove il turismo rappresenta un fattore di notevole rilievo: credo di poterlo affermare a buon diritto.

Oggi le APT non rappresentano nulla di nuovo per quanto riguarda la programmazione del turismo e, soprattutto, la capacità di proiettare all'estero l'immagine del nostro paese. Molti rimpiangono gli enti che sono stati soppressi.

Stiamo discutendo in questi giorni due provvedimenti molto importanti: la legge-quadro sulla difesa del suolo e quella in materia di parchi e riserve naturali. Con quest'ultima, presentata dal gruppo parlamentare cui appartengo, si è tentato di tener conto soprattutto della presenza delle regioni e dell'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 che assegna in tale materia competenza piena alle regioni.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione sul progetto di riforma delle autonomie. Abbiamo già anticipato presso la Commissione affari costituzionali alcuni convincimenti che riteniamo debbano essere sanciti in una proposta che presenteremo tra pochi giorni. Indubbiamente il comune dovrà rimanere la cellula vitale del sistema delle autonomie, collegato alla regione da un organismo che

avremmo preferito identificare nel comprensorio. Ci siamo battuti per l'abolizione della provincia, ed oggi ci accorgiamo che essa è più che mai vitale e grazie alle regioni (ed anche ad un'incertezza istituzionale che si è protratta per molto tempo) rappresenta l'anello forte del sistema delle autonomie. Come far funzionare allora la nuova provincia ? Si, passa da un'assenza completa di deleghe ad una valorizzazione estrema del ruolo della provincia, quando andrebbe invece rilanciato l'ente intermedio di programmazione generale su vasta area. Ma se la provincia è un ente di programmazione di alcuni servizi su vasta area, che senso ha allora la comunità montana ? Non a caso è in atto un forte contenzioso fra l'Unione provincie italiane e l'Uncem per guadagnare competenze con il nuovo disegno di legge sulle autonomie. Noi riteniamo che la provincia debba svolgere un ruolo di programmazione ma anche gestire alcune funzioni fondamentali quali quelle concernenti l'ambiente.

Inoltre ci siamo accorti, signor ministro, che con l'istituzione delle unità sanitarie locali (a cui sono stati trasferiti i vecchi laboratori di analisi delle amministrazioni provinciali) abbiamo eliminato un servizio di prevenzione di grande efficacia e non soltanto per i problemi ambientali. Per non parlare poi dell'utopia contenuta nella legge n. 180, in base alla quale avremo certamente tolto dal ghetto i malati di mente, ma vi abbiamo però trasferito i loro familiari. Oggi viene mossa una critica generalizzata al sistema delle unità sanitarie locali; fermo restando il disposto dell'articolo 119 della Costituzione, che assegna alle regioni competenza piena in materia sanitaria, noi riteniamo che le regioni, e soprattutto le provincie, possano gestire la sanità in un quadro di programmazione, abolendo le USL e ripristinando i consigli di amministrazione degli ospedali, che oggi vivono nel più generale e completo abbandono.

Concludo il mio intervento con un'osservazione relativa ai compiti di questa Commissione. Il presidente ha più volte ribadito l'impossibilità di incidere sui grandi temi di interesse regionale senza intaccare le competenze delle Commissioni permanenti: personalmente credo che la questione debba invece essere proposta, basti considerare, come dicevo poc'anzi, la legge sulla difesa del suolo che sarà discussa quanto prima e richiamerà direttamente il contributo determinante di tutto il sistema delle autonomie. A mio avviso, non può perpetuarsi un metodo di lavoro che escluda la Commissione bicamerale per le questioni regionali da un esame approfondito di questo provvedimento.

LIONELLO BERTOLDI. Vorrei limitare il mio intervento ad alcune questioni non marginali, ma specifiche e riguardanti le province autonome di Trento e Bolzano.

Colgo innanzitutto l'occasione per ringraziare il ministro Maccanico per il messaggio di solidarietà inviato alla popolazione dell'Alto Adige assalita dal tentativo terroristico di far precipitare la situazione in una contrapposizione senza via d'uscita di risentimenti e paure fra popolazioni di lingua diversa. Il messaggio del ministro è stato letto dal presidente della giunta provinciale in una recente manifestazione di solidearietà dinanzi ad una sede della CGIL. Il suo messaggio è stato accolto con tutto il rispetto e con tutta l'attenzione che meritava, così come il richiamo forte del presidente della giunta provinciale che ha dimostrato di rappresentare realmente tutti i cittadini di tutte le lingue presenti all'interno della nostra realtà. Vorrei, quindi, svolgere osservazioni specifiche proprio perchè ci troviamo in una situazione di crisi delle libertà democratiche all'interno della nostra provincia.

Nella relazione del ministro vi è una particolare sottolineatura dell'esigenza per le regioni, quindi anche per le provincie autonome, di passare da un'amministrazione che opera con criteri meramente legali come il ministro afferma ad una « amministrazione di risultato ».

In effetti mi sembra che sia una giustificazione *a posteriori* del fatto che vi è frequentemente una sovrapposizione le-

gislativa dello Stato, che forse è intervenuto per sanare carenze e ritardi, ma qualche volta non si è neanche posto questo problema. La sovrapposizione legislativa nei confronti delle regioni e delle provincie autonome come quella di Bolzano, in molti casi non ha costituito un rimedio ad inadempienze o carenze, ma è stata una semplificazione di legislazione, che credo debba essere evitata. Esempi recenti riguardano la protezione civile, con la cosiddetta legge Valtellina, a favore della provincia di Bolzano, la quale in tale materia ha competenza primaria e strumenti legislativi già in atto. Analogo discorso vale per la legge sullo sport.

Occorre far coincidere i due tipi di intervento, e non cercare successivamente una giustificazione all'azione di sovrapposizione compiuta da parte dello Stato; condivido il sistema secondo il quale deve essere consentito alle regioni di operare per moduli programmatici, con obiettivi la cui realizzazione sia assicurata anche da meccanismi di surroga da parte dello Stato dinanzi ad inadempienze e carenze. È questo il tipo di flessibilità cui dobbiamo ricorrere.

La questione diventa più problematica nel caso delle autonomie speciali delle province di Trento e Bolzano, anche se i rispettivi statuti prevedono la possibilità di operare sulla base di programmi. A noi interessa in particolar modo la garanzia di una effettiva collegialità di governo e ci chiediamo se la verifica di quest'ultima possa essere assicurata dal riferimento obbligatorio alla Commissione per le questioni regionali.

Si è parlato di tre livelli di riforma, cioè degli enti locali, del Regolamento e del sistema bicamerale: anche la riforma del Regolamento dovrà tener conto delle attribuzioni e dei rapporti che intercorrono tra questa Commissione e le altre.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali.* Concordo pienamente.

LIONELLO BERTOLDI. Credo che in questa sede si possa effettivamente rappresentare un raccordo tra i due livelli legislativi, regioni o provincie autonome di Trento e Bolzano e Stato, e quindi un rimedio alla sovrapposizione legislativa che finora si è verificata.

Va ricordato che le provincie a statuto speciale possono già da ora utilizzare una maggiore dotazione di strumenti di raccordo: è stata appena varata la legge n. 137 dalla commissione permanente per i problemi della provincia di Bolzano, che, però, ha una funzione meramente di stimolo. Ciò nonostante, vi è ugualmente una sfasatura: esistono due disegni di legge per la realizzazione della misura finanziaria dei tre livelli di autonomia della regione e delle due provincie e per la modifica dei collegi senatoriali di quelle zone. A mio avviso, non è però chiaro il tipo di rapporto esistente tra le autonomie speciali e questi strumenti legislativi; non siamo ancora riusciti ad ottenere il parere in materia nè dei consigli provinciali di Trento e Bolzano, nè del consiglio regionale.

Mi sia consentita ancora una sottolineatura degli altri strumenti permanenti di queste autonomie speciali. Esiste tuttora la commissione paritetica dei dodici e quella dei sei.

Il ministro Maccanico ha poc'anzi fatto un preciso riferimento ad una sentenza della Corte costituzionale del 1985; non si può, però, non osservare che vi è una disparità di giudizio tra le affermazioni fatte dal ministro Vizzini nella precedente legislatura e quelle del ministro Maccanico. Infatti, il primo, nel 1987, cioè dopo la citata sentenza, aveva garantito al Parlamento che il Governo avrebbe trovato un momento di raccordo diverso rispetto alle commissioni dei dodici e dei sei.

Non credo si possano fare grandi osservazioni di merito su tali commissioni, che dovrebbero rimanere anche nel caso di variazione delle norme di attuazione o degli articoli dello statuto. Tuttavia, quando commissioni come queste permangono per decenni, diventano qualcosa di cristallizzato e distaccato dalla funzione che è loro affidata. Esiste, per-

tanto, il problema di ritrovare ed arricchire il contatto diretto tra le autonomie speciali, il Governo centrale ed il Parlamento. Non posso, perciò, accontentarmi delle osservazioni, seppur precise, che il ministro ha fatto sulla permanenza di queste commissioni, perchè ritengo che il problema sia di verificare di quale tipo di strumenti vi sia bisogno per rispondere alle reali esigenze delle autonomie speciali.

MATTEO PIREDDA. Ringrazio il ministro Maccanico per la puntuale relazione, augurandogli di essere il motore efficace del progetto di riforma delle autonomie regionali e locali.

Il dibattito odierno coincide con il rilancio operativo del discorso sulle riforme istituzionali, avviato concretamente alla Camera ed al Senato e ripreso nella conferenza dei presidenti delle assemblee regionali; successivamente il consiglio dei ministri ha deciso di varare finalmente la riforma delle autonomie locali, introducendo nel dibattito una serie di elementi che lo hanno reso certamente più ricco, ma anche più complesso per le interconnessioni che esistono fra i vari momenti.

Cominciare dal punto più basso (non nel senso del valore), cioè dal « piede » delle autonomie anzichè dal vertice, probabilmente comporterà qualche problema. Con questo non voglio dire che il passo della riforma delle autonomie locali debba essere meno spedito, perchè credo che attorno a quei princìpi si potrà costruire anche la riforma dei rami più alti. Per esempio, la differenziazione dei ruoli tra Camera e Senato (che è da tutti riconosciuta giusta ed indilazionabile), a mio avviso non potrebbe sfociare come sostengono alcune forze politiche nella trasformazione del Senato in Camera delle regioni o delle autonomie locali, senza creare uno stravolgimento di tutto il sistema istituzionale. Ritengo, innanzitutto fondamentale la differenziazione dei ruoli e delle competenze.

In secondo luogo, ritengo che se i meccanismi per la formazione delle decisioni parlamentari dovessero essere espressione delle giunte o dei consigli comunali, finirebbero per essere legati ad un accordo tra i partiti, proprio ciò che la società civile non accetta.

Comunque, tornando alla riforma delle autonomie locali approvata dal Consiglio dei ministri, essa innova radicalmente le competenze dei comuni e delle provincie per cui, credo, non sarebbe possibile considerare ancora valido l'attuale assetto fondato sul testo unico del 1934, e gli stessi princìpi della Costituzione difficilmente potrebbero conciliarsi con le norme di quel testo, almeno per quello che ci è dato di sapere dalle notizie apparse sulla stampa. Alla luce dei princìpi innovatori del progetto di riforma delle autonomie locali sembrano nettamente superati i decreti del Presidente della Repubblica n. 616 e n. 617, nonchè quello n. 348 riguardante la Sardegna.

Alla luce delle innovazioni recate dall'annunziata riforma delle autonomie locali – quali la provincia metropolitana, ricordata da tutti coloro che sono intervenuti prima di me, l'affidamento ai comuni di competenze assai più ampie ed incisive di quelle attuali e l'attribuzione alle provincie, soprattutto a quelle metropolitane, di competenze in un certo senso superiori al potere programmatorio della regione – ritengo sarebbe necessario preventivamente riformare l'istituto regionale o adeguarlo successivamente ad un ruolo certamente sovraordinante. Inoltre, si porrebbe anche il problema del rapporto tra regioni ed autonomia ordinaria e regioni ed autonomia speciale.

Nel dibattito su questi temi si auspica, da un lato, la profonda revisione delle competenze delle regioni, dall'altro, la revisione dell'attuale sistema statuale in senso regionalistico. Pertanto, a mio avviso, è necessario combinare la riforma dello Stato in questa direzione e la riforma delle regioni nel senso di aumentare la loro capacità politica di gestire la società ed il rapporto con gli enti locali inferiori. È stato ricordato in questa sede – ed anch'io lo sottolineo – come sia avvertita l'esigenza di un cambiamento del rapporto tra Stato e regioni e tra

queste ed il Parlamento. Sotto quest'ultimo aspetto il discorso dovrebbe essere approfondito: la garanzia di un rapporto corretto tra regioni e Parlamento e tra regioni e Governo risiede nelle Commissioni paritetiche dei dodici o dei sei, nella nostra Commissione o in un altra struttura da inventare ?

La speranza di uno Stato meno accentrato e meno accentratore implica un sistema delle autonomie locali che faccia perno su una nuova entità regionale alla quale occorre pensare in maniera adeguata, forse più di quanto non sia stato fatto finora. È stato ricordato che il grande entusiasmo in materia regionalistica che animava gli interventi delle forze politiche negli anni sessanta è andato via via scemando, rivelando una sorta di disinteresse nel dibattito politico sulla questione della regione come punto importante nell'architettura istituzionale. Certo, nessuno può ritenere praticabile la riforma auspicata da certi regionalisti, che potremmo definire massimalisti, nel senso di un rafforzamento della regione tale da sconfinare, quasi, nella creazione di uno Stato federale, ma, d'altra parte, non si può negare la serietà dell'esigenza che emerge nella società civile di una maggiore attenzione alla ridefinizione delle autonomie regionali. Tale questione è riscontrabile (non voglio fare riferimento ai successi di avant'ieri dell'Union valdotaine e della lega lombarda, o ai grandi successi da un paio d'anni a questa parte del partito sardo d'azione) nella richiesta delle popolazioni di avere nell'ambito regionale un riconoscimento ai propri diritti, al proprio lavoro ed alle proprie tradizioni.

Il dibattito su questi temi assume un duplice aspetto. In primo luogo, si auspica il potenziamento dell'autonomia regionale nel senso di dare alle regioni maggiore contenuto politico superando l'immagine che esse hanno attualmente di grande struttura amministrativa, avvicinando la politica ai cittadini e liberando il Parlamento dalle migliaia di leggi che potrebbero essere fatte meglio a livello regionale, sia pure all'interno di leggi-quadro che il Parlamento dovrebbe definire. In tal modo, le regioni verrebbero liberate dalle competenze di natura amministrativa, che dovrebbero essere riservate agli enti locali minori, comuni e provincie siano esse metropolitane o ordinarie.

In secondo luogo, sotto un altro versante, è necessario che il potenziamento della capacità politica delle regioni avvenga in modo da non determinare un aumento delle controversie con lo Stato, definendo il quadro delle reciproche competenze. Si potrebbero evitare innumerevoli contrasti che non avrebbero ragione d'essere qualora l'applicazione e la deliberazione di una norma, relativa a materia che non riguardi nè la pubblica sicurezza, nè la stabilità economica, nè quella monetaria, fosse chiaramente demandata alla competenza regionale.

Resta da chiedersi, comunque, se il rafforzamento in senso politico delle regioni renda ancora attuale la differenziazione tra regione a statuto ordinario e regione a statuto speciale. Su questo punto, i pareri non sempre coincidono: vi è chi sostiene che un aumento della capacità politica del livello regionale renderebbe difficile giustificare la permanenza della autonomia speciale, e vi è, invece, chi è di avviso contrario. Personalmente, è mia convinzione che qualsiasi potenziamento in senso politico delle autonomie regionali non debba eliminare l'esigenza di riconoscere specialità per talune regioni, e ciò per motivi facilmente intuibili: questioni storiche, etniche, geografiche, eccetera.

D'altra parte, sarebbe assurdo che ipotizzando statuti a favore delle autonomie comunali escludessimo la possibilità di definire i medesimi per le autonomie regionali, dove sono individuabili, in maniera più particolare e più appropriata, particolari e reali esigenze. Al riguardo, potrei fare molti esempi, ma per esemplificare il concetto a cui mi sono riferito, cioè per dimostrare la necessità di poter attuare decisioni politiche in rapporto ad esigenze tipiche, particolari, irripetibili e diverse, mi limiterò a citare l'esempio re-

lativo alla materia dei trasporti: mentre su quest'ultima potrebbe non avere alcun rilievo il fatto che questa o quella regione dispongano o meno di un'autonoma capacità di iniziativa, essa appare invece indispensabile per la Sardegna. Non credo sia possibile pensare che l'attribuire la competenza dei trasporti all'autonomia speciale della Sardegna incida su aspetti straordinari, essenziali, tali, cioè, da far sì che talune competenze debbano necessariamente restare a livello nazionale.

Il rilancio ed il rafforzamento di autonomie regionali ordinarie e speciali che comprendano, ad esempio, persino l'autonomia impositiva di cui all'articolo 119 della Costituzione, certo dovranno essere tali da non attuare disparità giuridiche tra i cittadini delle varie regioni. Dovremmo stare attenti cioè, a non creare un meccanismo che separi, maggiormente, la parte « forte » da quella « debole » del paese. Ripeto, il rafforzamento delle autonomie non deve provocare scompensi tra regione e regione, nè eliminare la necessaria solidarietà nazionale. Non intaccando le capacità di orientamento dello Stato, dobbiamo altresì consentire che il sistema delle autonomie abbia capacità tali da garantire il progresso, la tutela della cultura, la differenziazione. Se così non dovesse essere, continueremmo a favorire movimenti localistici che, certamente, verrebbero ad ostacolare il raggiungimento di qualsiasi progresso.

Per quanto riguarda la questione degli statuti speciali non ancora del tutto realizzati, desidero ricordare che in Sardegna, ad esempio, è tuttora in atto un vivace dibattito sul tema dell'introduzione dei punti franchi, ma si assiste, però, ad un abbandono di posizione da parte del Governo e dello stesso Parlamento. Riterrei pertanto opportuno farsi carico di tale problematica non solo a livello di Governo ma anche di Commissione, dando segni tangibili di attenzione alle questioni particolari che investono determinate regioni. Alcune di esse, infatti (non voglio limitarmi alla Sardegna) lo richiedono e lo meritano sia per ragioni storiche e culturali, sia per per motivi di carattere geografico. Non riconoscere queste realtà significherebbe venir meno all'adempimento del dovere che ci deriva quali amministratori nazionali della politica italiana, significherebbe assenza di solidarietà per quei cittadini che ne hanno invece bisogno e, soprattutto, significherebbe dare spazio a chi predica che nell'attuale sistema di unità nazionale non vi è alcuna possibilità di sviluppo.

CESARE DUJANY. Desidero svolgere alcune osservazioni di carattere pratico. Sono nato ed ho vissuto in una regione, la Valle d'Aosta, che da quarant'anni svolge la sua attività di autogoverno nel miglior modo possibile e ho potuto osservare nel corso di questi anni le modificazioni intervenute nei rapporti tra lo Stato e la regione.

Tra il 1948 ed il 1963 la regione, infatti, si « autotrasferiva » competenze su materie che le erano assegnate in via principale: nel 1949-1950 è stato così possibile emanare la legge sulla caccia e sulla pesca mentre i restanti atti amministrativi furono invece deliberati in base alla prassi ordinaria.

Nel 1963, l'organo centrale, sia giurisdizionale, sia di Governo, ha obbligato la regione ad adottare tutti i provvedimenti con atti legislativi, e ciò ha comportato, un appesantimento pauroso del suo ruolo. Leggi in quantità infinita, burocratizzazione dello Stato, una legislazione nazionale sempre meno snella, che ha accentuato la riduzione delle regioni ad organi di amministrazione periferica, e leggi con valore di regolamento più che di leggi sostanziali hanno trasformato la regione in un organo di gestione del quotidiano, in un organo amministrativo anzichè politico e di programmazione, di indirizzo e di coordinamento.

Nel 1978, poi, è avvenuto il trasferimento alla regione di alcune norme di attuazione, ed attraverso una legge ordinaria è stata creata una Commissione paritetica, pensando in tal modo di accellerare tale processo; ad oggi, malgrado tre

proroghe di deleghe da parte del Parlamento al Governo per l'emanazione delle norme di attuazione, ci troviamo ancora nella medesima situazione.

Non sarebbe opportuno, dunque, ritornare alla situazione iniziale dando la possibilità alle regioni di autoregolarsi nelle materie a competenza primaria ed affidando alla Commissione l'esame di quei problemi che richiedono un intervento comune da parte di Stato e regione ?

Un altro problema, cui la relazione del ministro Maccanico ha fatto riferimento, riguarda il ruolo dei commissari di Governo. Mi fa molta paura questo articolo inserito nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto non vorrei che si istituissero altri prefetti regionali, a causa del processo di burocratizzazione in atto nel nostro paese. Desidero ribadire che se non è possibile derogare a ciò per tutte le regioni, tale istituzione non è assolutamente valida per la Valle d'Aosta in quanto lo statuto di tale regione riconosce una funzione particolare di governo al presidente della giunta. Si tratta di un sistema che desideriamo mantenere, tanto più che in quarant'anni non è mai stato oggetto di alcuna contestazione da parte di nessuna forza politica ed ha permesso il mantenimento di ottimi rapporti di collaborazione con gli altri organi dello Stato.

Per quanto riguarda il regionalismo cooperativo, ritengo che possa essere meglio realizzato attraverso un rapporto tra consiglio regionale e Parlamento piuttosto che con la instaurazione di un rapporto tra giunta regionale e Governo o consiglio regionale e Governo. Ma attraverso quali strumenti concreti tutto questo potrebbe esplicarsi ? Non credo sia possibile attraverso questa Commissione, a meno che non siano introdotte alcune innovazioni; a mio parere ciò potrebbe realizzarsi attraverso una nuova composizione della Camera, qualora le condizioni politiche lo permettessero.

Per ciò che concerne i controlli, sono convinto – come è già stato ribadito – che il controllo preventivo di legittimità dovrebbe essere abolito e sostituito da un controllo successivo, di efficienza politica e amministrativa. Attualmente, infatti, il controllo preventivo è talmente burocratizzato da non sortire alcun effetto e da subire la stessa sorte delle leggi regionali che sono oggetto di contrattazione continua.

Nella relazione del ministro si fa anche cenno al problema delle nuove realtà dell'economia internazionale. Riterrei opportuno, a questo proposito, prevedere per le regioni frontaliere la possibilità di stabilire contatti e sviluppare forme di collaborazione e confronto con le regioni confinanti. Ciò consentirebbe di avviare l'auspicato processo di maggiore integrazione europea.

PRESIDENTE. Nel dichiarare chiuso il dibattito, rinvio a martedì 5 luglio, alle ore 15,45, la replica del ministro Maccanico.

La seduta termina alle 19,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO COMMISSIONI BICAMERALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PROF. MARIO PACELLI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO