
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 LUGLIO 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, <i>Presidente</i>	3, 8
Maccanico Antonio, <i>Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali</i>	3, 8

PAGINA BIANCA

La seduta inizia alle 16.

(La Commissione 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 ed il sistema delle autonomie.

PRESIDENTE. Propongo che venga disposta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per l'odierna seduta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

L'ordine del giorno della seduta odierna reca il seguito delle comunicazioni del ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico, sulla politica governativa relativa ai rapporti tra Stato ed autonomie locali.

Purtroppo, la concomitanza di altri impegni parlamentari comporta l'assenza di alcuni colleghi, che verranno tempestivamente messi al corrente delle comunicazioni del ministro mediante il resoconto stenografico della seduta di oggi.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali*. Desidero, innanzitutto, ringraziare i deputati e i senatori intervenuti per l'apprezzamento positivo nei riguardi della mia esposizione introduttiva. Vorrei ringraziarli anche per le osservazioni e gli spunti molto importanti ed interessanti che hanno fornito all'inizio di questa mia

attività, che riguarda specificamente il tema delle regioni.

Dal momento in cui ho illustrato la mia esposizione e in cui si è svolto il dibattito, è intervenuta una novità: mi riferisco alla presentazione della legge sulle autonomie locali, che ha spostato la discussione dal testo delle mie dichiarazioni alle considerazioni, del resto giuste, sullo schema di disegno di legge del Governo.

Da parte di alcuni commissari, in particolare dall'onorevole Bassanini, è stato rilevato come in tale schema mancasse quel riferimento puntuale alla realtà regionale che era stato alla base della mia esposizione. Mi dispiace che l'onorevole Bassanini non sia presente alla seduta odierna, perché vorrei sgombrare il terreno da questo timore. Il fatto che il disegno di legge del ministro Gava non contenga riferimenti molto precisi ed espliciti all'ordinamento regionale non costituisce il segno di una voluta ignoranza del problema, ma rappresenta il risultato di una scelta che abbiamo concordato. Come già dissi rispondendo ad una domanda dell'onorevole Bassanini poco dopo la mia esposizione, è importante che, nella riforma delle autonomie locali, vi sia una concezione unitaria, anche se riconosco che è assai difficile che si possano riformare le autonomie locali con un solo strumento legislativo. Volutamente il disegno di legge in questione riguarda esclusivamente i comuni, le provincie e le aree metropolitane, mentre riduce al minimo i riferimenti all'ordinamento regionale, nel senso che prevede solamente alcune « prese » nelle quali poi si potrà innestare la « spina » di una riforma più ampia, in un quadro più completo ed organico.

Chiaramente, la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali non può che essere una riforma completa, mentre non può essere fatta « a pezzi e bocconi »; essa, in altre parole, deve avere un'ispirazione unitaria. Ciò non significa, naturalmente, che non possa essere realizzata in momenti diversi e con vari strumenti legislativi.

La stessa osservazione vale per la mancanza di riferimenti alla riforma della finanza locale: anche qui si tratta di operare una scelta ed assicuro che non è un problema ignorato. Il ministro Gava ha voluto fare una legge di principi, che lasciasse al ministro per gli affari regionali la possibilità di curare in separata sede il problema dell'ordinamento regionale ed al ministro delle finanze di predisporre il disegno di legge di riforma della finanza locale.

Questa era, a mio giudizio, una scelta obbligata, anche perché relativamente alle autonomie locali, come sapete, la Camera dei deputati aveva già iniziato a discutere su testi legislativi presentati dai parlamentari; il Governo, dal canto suo, si è trovato nella necessità di inserirsi in questo processo ed ha dovuto dare la priorità all'ordinamento dei comuni, delle provincie e delle aree metropolitane.

L'onorevole Bassanini ha espresso alcune riserve su vari punti del disegno di legge in questione: non è mio compito fare la difesa d'ufficio del provvedimento, che in questo momento credo sia all'esame della Commissione affari costituzionali; vorrei semplicemente dire, innanzitutto, che il ministro lo ha presentato come disegno di legge « aperto »; esso, in sostanza, riflette lo stato del dibattito in questa sede, ma, nello stesso tempo, è aperto a nuovi contributi, modifiche ed aggiustamenti che possano emergere dal dibattito parlamentare. Ciò vale, in modo particolare, in relazione a due punti sottolineati dall'onorevole Bassanini: quello relativo alle aree metropolitane e quello che si riferisce ai controlli. Per quanto riguarda il primo punto, vi sarà senz'altro un ruolo delle regioni, in quanto il disegno di legge prevede una legge regionale che definisca tali aree; però, non

sono affatto sicuro che, durante il vaglio parlamentare, il meccanismo che è stato introdotto – quello della provincia metropolitana – rimanga identico a quanto previsto in origine. Infatti, sono a conoscenza del fatto che esistono altre tendenze: per esempio, quella relativa ad un'area metropolitana organizzata con elezioni indirette da parte dei vari enti locali, ma che non sia una provincia metropolitana. Si tratta di un tema sul quale occorrerà discutere e sul quale non vi è nulla di pregiudicato.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda i controlli; certo, questo sistema di controlli (il visto del segretario comunale, un certo modo di concepire l'organo di controllo regionale) può lasciare perplessi. Soprattutto, siamo d'accordo sulla necessità che il vero controllo, in conformità alla Costituzione, sia effettuato dall'organismo regionale; ma anche questo è un tema sul quale si potrà discutere in Commissione in relazione all'esame del provvedimento, e sarà anche, a mio giudizio, uno dei temi su cui la riforma delle regioni dovrà essere più penetrante ed accurata. Mi pare, inoltre, che l'onorevole Bassanini avesse dichiarato di non riscontrare, nel disegno di legge, alcun cenno ad una questione da tutti sollevata, cioè alla distinzione tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative; forse il momento più opportuno per affrontare questo tema – che è stato sempre enunciato in termini molto generici, ma a favore del quale non è mai emersa alcuna proposta precisa – si avrà (e il Governo su questo si è impegnato) con il prossimo provvedimento sul riordino della dirigenza, che rappresenterà il terreno giusto ed opportuno per estendere le soluzioni, che in quella sede si potranno trovare, anche alle dirigenze periferiche, alla burocrazia regionale, comunale e provinciale.

Ho già detto che non intendo fare la difesa d'ufficio del disegno di legge del ministro Gava, perché ciò avverrà in altra sede; ho voluto soltanto accennare a questi punti – su cui l'onorevole Bassanini ha insistito molto – per sottolineare che non vedo alcuna contraddizione tra

quanto ho esposto nel mio discorso introduttivo e questa prima iniziativa che il Governo ha adottato in materia di autonomia.

Come ho già avuto modo di affermare, si porrà un problema di revisione dell'ordinamento regionale. In tale contesto, si dovrà trovare un'idea di base che ispiri la riforma generale del sistema delle autonomie locali. Tale idea di fondo dovrà risiedere nel conferimento alle regioni di un ruolo programmatico, che finora esse non hanno mai avuto. Si tratta, infatti, di un elemento decisivo di cui mi impegno a tener conto nella predisposizione di un disegno di legge in materia.

In sostanza, il conferimento alle regioni di un ruolo di programmazione implica necessariamente l'accettazione della tesi secondo cui nel sistema delle autonomie locali non esistono attribuzioni esclusive, ma soltanto attribuzioni « per livelli »; tutto ciò comporta la necessità di dar vita a quel regionalismo cooperativo cui si fa spesso riferimento. Tuttavia, non si può dimenticare che il rafforzamento del ruolo programmatico delle regioni implica un'evoluzione della stessa funzione di programmazione esercitata dallo Stato. Infatti, nell'ambito di uno Stato fondato sulle autonomie, se queste ultime non funzionano correttamente, viene pregiudicato l'intero ordinamento. Ritengo che questa sia l'idea di base dalla quale è necessario partire e su cui mi impegno a riflettere nel corso delle prossime settimane, al fine di valutare la possibilità di introdurre modifiche nel nostro ordinamento.

Desidero, inoltre, svolgere alcune riflessioni in merito all'iniziativa (della quale mi sto occupando) rivolta a definire un progetto di riforma degli enti locali, alla luce del rilancio del ruolo programmatico delle regioni, anche in connessione con il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni stesse, in merito al quale un gruppo di lavoro sta studiando possibili soluzioni che consentano di far procedere in modo soddisfacente l'iter del disegno di legge n. 558. In proposito, non si può dimenticare che quando si parla di autonomia finanziaria e impositiva, si fa

riferimento a concetti tra loro diversi: infatti, l'autonomia finanziaria attribuisce alle regioni, in relazione ai fondi che vengono loro assegnati, una maggiore libertà nella destinazione degli stessi. Si dovrebbero, in sostanza, allentare i vincoli finora previsti in relazione alle leggi che conferiscono fondi alle regioni, anche in connessione con il rafforzamento del ruolo programmatico di queste ultime. Infatti, le regioni non possono svolgere tale ruolo se il 90 per cento dei fondi loro destinati è strettamente vincolato. Naturalmente, tutto ciò comporta una serie di conseguenze nell'ambito dei rapporti tra Stato ed enti locali, dal momento che l'utilizzazione dei fondi conferiti alle regioni dovrebbe avvenire sulla base di progetti ben definiti e collegati al quadro della programmazione nazionale.

Per quanto riguarda, invece, l'autonomia impositiva, essa consente alle regioni di disporre di risorse acquisite tramite l'esercizio di un potere di imposta. In proposito, condivido le osservazioni dell'onorevole Piredda secondo cui, a causa della configurazione dualistica del nostro sistema economico, vi sono regioni più ricche che potrebbero sfruttare una maggiore autonomia impositiva per acquisire notevoli risorse finanziarie, mentre altre regioni più povere verrebbero in qualche modo sacrificate rispetto alle prime.

Per quanto riguarda, quindi, il tema dell'autonomia impositiva, si deve procedere con molta cautela, non dimenticando gli effetti che potrebbero derivare dalla struttura dualistica del nostro paese. Mi riferisco, in particolare, all'insieme delle regioni meridionali, la cui capacità impositiva è certamente minore rispetto a quella propria di altre regioni.

Ritengo, inoltre, fondato il rilievo mosso dal senatore Fontana secondo cui non di rado le regioni, di fronte a leggi quadro annunciate e non realizzate, abbiano finito per contendere piccoli spazi di potere amministrativo distogliendosi dalla programmazione. A tale proposito, mi sembra importante sottolineare la consapevolezza (emersa anche dall'intervento dell'onorevole Piredda) che si deve perseguire un sistema di autonomie che

faccia perno su un nuovo modello regionalistico; nello stesso tempo, le maggiori responsabilità politiche del livello regionale vanno colte nel senso di una migliore progettualità programmatica, sia globale sia settoriale, attraverso la quale sia possibile procedere, in concreto, ad una rimodulazione dinamica delle funzioni regionali, da attuarsi in gran parte attraverso procedimenti concordati, che vadano da intese programmatiche complessive ad accordi di programma propriamente operativi.

Su tale tematica mi soffermerò ulteriormente nel corso di un incontro con i presidenti delle giunte regionali, in cui intendo approfondire gli aspetti della riforma che riguardano non solo il rapporto tra lo Stato e le regioni, ma anche l'ordinamento interno di queste ultime. Si pongono, infatti, esigenze di mutamento che sono state ulteriormente sollecitate dalle soluzioni prospettate nel progetto di riforma delle autonomie locali. Si tratta, comunque, di punti sui quali si è registrato un ampio consenso tra le diverse forze politiche.

In tale contesto, si pone anche il problema relativo alla revisione degli statuti regionali. Infatti, nel momento in cui ci accingiamo a presentare un disegno di legge che prevede una potestà statutaria per i Comuni ed una netta distinzione tra i poteri delle giunte e quelli dei consigli comunali, non possiamo dimenticare che gli stessi problemi si pongono per quanto attiene alle regioni. Infatti, gli statuti di queste ultime sono entrati in vigore in un momento particolare della nostra vita politica, in cui si tendeva a trascurare se non addirittura a dimenticare la suddetta distinzione. Ritengo, quindi, che per restituire efficienza all'istituzione regionale sarebbe opportuna un'approfondita riflessione su questo punto. Tuttavia, poiché la revisione degli statuti può avvenire soltanto per iniziativa delle regioni interessate, mi limito, in questa sede, a sottolineare tale esigenza.

Vorrei, inoltre, esprimere la preoccupazione, condivisa anche dall'onorevole De Carolis, che l'anello debole del si-

stema autonomistico rischia di essere costituito proprio dalle regioni; è indubbio, infatti, che se queste ultime non funzionano correttamente viene compromessa l'efficienza dell'intero apparato statale nella sua accezione più ampia di cui le regioni costituiscono parte integrante e snodo fondamentale.

Si deve, in sostanza, combattere il rischio che le regioni si chiudano in se stesse al fine di avviare un rinnovamento del loro sistema di governo e del loro assetto burocratico.

Per quanto concerne, inoltre, le osservazioni dell'onorevole Bassanini, circa l'esigenza di elaborare modelli nuovi per gli enti locali, esse valgono ancora di più per le regioni, a causa della loro più complessa responsabilità programmatica.

Si deve, tuttavia, rilevare la mancanza di norme quadro più moderne che consentano di apportare le necessarie innovazioni e di creare una classe dirigente in grado di sostenere l'impostazione e la realizzazione delle politiche da perseguire. A tal fine, mi terrò costantemente in contatto con il ministro della funzione pubblica, per verificare, nell'ambito della riforma complessiva della dirigenza, quali previsioni siano utili per conseguire i risultati che ci siamo prefissi. In proposito, se riusciremo ad elaborare una legge sulla dirigenza che rispetti le suddette esigenze, essa potrà essere considerata come una legge quadro valida anche per il personale dipendente dalle regioni e dalle province.

Condivido, inoltre, le osservazioni del senatore Bertoldi, il quale ha sottolineato l'esigenza di approfondire i controlli di efficienza sulle regioni, basandoli su una valutazione dei risultati ottenuti. Si tratta, come è evidente, di un elemento molto importante su cui intendo riflettere a lungo e di cui certamente terrò conto nella predisposizione di un disegno di legge che mi ripropongo di presentare.

Devo, inoltre, una risposta al senatore Bertoldi, il quale ha colto, nella mia esposizione dinanzi alla Camera relativa alle Commissioni paritetiche del Trentino-Alto Adige, una divergenza di posizioni

rispetto ai miei predecessori. Desidero pertanto ribadire che la posizione del Governo è univoca su questo punto e che alle commissioni paritetiche competono le funzioni che ho ricordato. Per la regione Trentino-Alto Adige ritengo che si sia aperta una nuova fase, e mi auguro, quindi, che in futuro sia possibile individuare altre forme di cooperazione.

Mi sia consentito aggiungere qualche osservazione sulle regioni ad autonomia speciale.

Per l'Alto Adige, a me sembra che la complessa trattativa recentemente conclusa abbia sortito buoni risultati, come è stato riconosciuto, per l'Austria, dal ministro Moch.

Per la Valle d'Aosta, sono stati riavviati i contatti al fine di sbloccare le questioni sulle quali ci si era arenati e che, a partire dai prossimi giorni, verranno riesaminate da un apposito gruppo di lavoro.

Su un piano più organico l'emanazione della legge-delega consentirà - mi auguro con una certa sollecitudine - di offrire un significativo impulso all'iniziativa di attuazione statutaria. Tutto questo è già noto al senatore Dujany, che vorrei ulteriormente tranquillizzare su un punto a proposito del quale aveva espresso una certa preoccupazione: per quanto riguarda i commissari di Governo resteranno immutate le norme speciali dello statuto, e non comparirà alcun prefetto regionale.

Per il Friuli-Venezia Giulia è in corso di predisposizione uno schema di decreto, da sottoporre all'esame della Commissione paritetica, recante ulteriori norme integrative di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, per il trasferimento alla regione degli enti soppressi, di cui alla tabella B, nonché delle opere universitarie, ex articolo 44 del citato decreto.

Per la Sardegna, la Commissione paritetica ha in corso di esame uno schema di norme di modifica ed integrazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 21, del 16 gennaio 1978, sul controllo degli atti della regione, uno schema di

norme relative al trasferimento alla medesima del personale dei ruoli tecnici dell'agricoltura operante presso il servizio repressione frodi di Cagliari, nonché uno schema di norme relativo alla istituzione e all'ordinamento delle aziende di credito regionali.

Per la Sicilia, infine, sono da aggiornare talune norme di attuazione dello statuto per la ricomposizione della commissione paritetica; inoltre, è proprio di questi giorni l'elaborazione di uno schema in materia di opere pubbliche.

Sempre rifacendomi ad un'osservazione del senatore Dujany, ritengo che il regionalismo cooperativo non possa essere realizzato soltanto tramite raccordi tra consigli regionali e Parlamento con collegamenti tra giunte e Governo, in quanto la cooperazione dovrà realizzarsi, in gran parte, in una programmazione tendente a potenziare sia i raccordi regione-Parlamento, sia quelli tra regione e Governo, avvalendosi a tal fine anche del rilancio della conferenza Stato-regioni.

A questo proposito, desidero ricordare che la Commissione affari costituzionali del Senato sta procedendo con una certa rapidità - sia pure in sede di Comitato ristretto - alla discussione del disegno di legge di riforma della Presidenza del Consiglio. In quel provvedimento, un'importanza particolare è riconosciuta proprio alla conferenza Stato-regioni, la quale, oltre ad essere istituzionalizzata, si vede anche conferito il ruolo di centro unico di incontro tra Stato e regioni, nel senso che in essa vengono raggruppati i vari comitati oggi esistenti. Viene altresì precisato che la conferenza avrà una cadenza semestrale, e questa puntualizzazione è assai importante, a mio avviso, in quanto una intensificazione ed una istituzionalizzazione dei rapporti fra il Governo centrale e le regioni porteranno automaticamente, ritengo, ad una intensificazione dei rapporti anche fra le regioni ed il Parlamento. I due fatti sono tra loro speculari, poiché più si intensifica il rapporto Governo-regioni a livello di decisioni governative, maggiore sarà l'esigenza di un rapporto fra le regioni ed il Parlamento.

Per ciò che attiene a questo punto direi, quindi, che è stata imboccata la strada giusta.

Esaltando il ruolo programmatico delle regioni, sarà possibile dare maggior spazio – così come prevede la Costituzione – anche a quel controllo di merito che finora non è mai stato esercitato da parte del Parlamento.

Un'ulteriore affermazione del senatore Dujany, a mio parere meritevole di una puntualizzazione, è quella relativa alla opportunità di sviluppare, in quest'ottica europea, contatti e forme di collaborazione con le regioni frontaliere di altri paesi. Credo che nessuno, più di me, abbia presente il traguardo europeo: posso affermare, pertanto, che la sensibilità a questo obiettivo è centrale nel programma di Governo. Occorre, però, tener sempre presente il fondamento della responsabilità del Governo nazionale, ed è per tale motivo che, di recente, ho dovuto cortesemente invitare il presidente della regione siciliana ad attenersi alle procedure formali fissate per ottenere l'intesa con il Governo. Ed è questo un punto sul quale desidero richiamare l'attenzione della Commissione. Sono lieto, infatti, di constatare un notevole dinamismo da parte delle regioni nel voler prendere iniziative di cooperazione internazionale, sono altresì lieto che questa spinta si manifesti nei confronti dei paesi della Comunità europea, ma credo che essa debba inquadarsi in precise normative o all'interno di quanto affermato da sentenze costituzionali. Ripeto, non vi è alcun pregiudizio nei confronti di questo tipo di attività delle regioni, ma poiché viviamo in uno Stato di diritto, ritengo che esse debbano estrinsecarsi entro le forme delineate, cioè quelle che, pur dispiacendomi, ho dovuto ricordare al presidente della regione siciliana. Non vi è alcun motivo di cercare vie traverse, perché ciò significherebbe frapporre ostacoli all'attuazione delle norme costituite, tra cui l'articolo 4 del decreto presidenziale n. 616.

Ringraziando coloro che, intervenendo nel dibattito, hanno offerto spunti e suggerimenti preziosi, desidero, a conclusione di questa mia replica, ribadire quanto ho

già avuto modo di dire, e cioè che rivedere il sistema delle autonomie è una necessità tra le più serie e rilevanti. Per tale ragione, sono particolarmente lieto che mi sia stato offerto quest'incarico ministeriale, in quanto mi consente d'impegnarmi sia sul tema delle riforme istituzionali, sia su quello degli affari regionali. E all'onorevole Bassanini desidero far rilevare che la connessione tra l'ammodernamento del sistema politico italiano e la ripresa della struttura regionale non deve essere intesa quale pura casualità. La connessione tra i due obiettivi è strettissima, e, per la parte che mi compete, mi auguro di svolgere degnamente il compito che mi è stato affidato.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il ministro Maccanico per aver svolto un'esposizione che giudico estremamente esauriente e che conclude degnamente il nostro dibattito.

Se mi è consentito, uscendo un po' dalle regole parlamentari – in quanto dopo le conclusioni del ministro non sarebbero ammissibili successivi interventi – vorrei chiedergli il motivo per cui nel disegno di legge sul riordino della Presidenza del consiglio si faccia riferimento alla conferenza Stato-regioni, anziché alla conferenza Governo-regioni. Nella sostanza, non cambierebbe nulla, ma sotto un profilo formale a me parrebbe più corretto quest'ultimo riferimento.

ANTONIO MACCANICO, Ministro per gli affari regionali e per le riforme istituzionali. Concordo con la sua osservazione, tant'è che nella mia esposizione credo di essermi opportunamente riferito alla conferenza Governo-regioni.

PRESIDENTE. La ringrazio ancora ministro Maccanico per la sua preziosa collaborazione.

La seduta termina alle 16,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
COMMISSIONI BICAMERALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PROF. MARIO PACELLI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO