
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI****AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E GLI AFFARI REGIONALI, ONOREVOLE FERMO MINO MARTINAZZOLI, SULL'ATTIVITÀ DELLA CONFERENZA STATO-REGIONI****I****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 1991***(Ai sensi dell'articolo 12, comma 6, della legge 23 agosto 1988, n. 400)***PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA****INDICE DEGLI INTERVENTI**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3
Audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3, 11, 17, 18
Azzaretti Giovanni	16, 17
Bassanini Franco	11, 14, 15
Galeotti Menotti	9, 15
Martinazzoli Fermo Mino, <i>Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali</i>	3, 9, 14, 17, 18

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che per la seduta odierna la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'articolo 12, comma 6, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale articolo prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, od il ministro appositamente delegato, riferisca periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni (la quale, secondo il ministro Martinazzoli, avrebbe dovuto chiamarsi più propriamente Conferenza Governo-Regioni).

Come sanno i colleghi che hanno partecipato all'elaborazione della legge n. 400, tale articolo è derivato dalla preoccupazione del legislatore che, dando vita alla Conferenza permanente Stato-Regioni, si creasse un circuito regioni-Governo che esaurisse in sé tutto il complesso dei rapporti tra autonomie locali e

Stato, di fatto tagliando fuori il Parlamento. Non mi pare che tale pericolo sia reale, ma ritengo che la norma sia particolarmente utile per ottenere informazioni, fornire orientamenti e raccogliere suggerimenti; essa sta dimostrando la sua utilità proprio in questo periodo, poiché vi è stata una « rottura » fra Governo e regioni della quale avrà modo di riferirci il ministro Martinazzoli, che ringrazio per aver accolto così prontamente il nostro invito.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Ringrazio a mia volta il presidente per aver dato per la prima volta attuazione alla norma che prevede una relazione periodica a questa Commissione sull'attività della Conferenza Stato-Regioni. Questa audizione, come ha ricordato il presidente, avviene in un momento di polemica fra il Governo e le giunte regionali, le quali hanno disertato la Conferenza che avevo convocato entro il 15 ottobre in conformità a quanto previsto dalla legge n. 158 del 1990 la quale fa obbligo di consultare le regioni in relazione ai disegni di legge finanziaria e di bilancio entro il 15 ottobre di ogni anno. Per la verità la diserzione da parte delle regioni forse non è stata del tutto infelice, perché mi ha fatto rendere conto della difficoltà di paragonare la rigidità di taluni modelli alla realtà delle cose.

Ho convocato la Conferenza Stato-Regioni perché in quella sede venissero illustrate ai presidenti delle regioni le linee generali delle leggi finanziaria e di bilancio, in un contesto nel quale non esisteva neanche la minima traccia di questi orientamenti e indirizzi generali; come

sapete, le leggi finanziaria e di bilancio vengono predisposte in momenti concitati in prossimità dei tempi ultimativi previsti dalla legge. Ho riconvocato la Conferenza per il 15 ottobre essendo in possesso dei documenti elaborati dal Consiglio dei ministri, ma sapendo anche che nelle stesse ore il Governo, in contraddittorio con la sua stessa maggioranza, al Senato, andava rielaborando - se ho capito bene -, magari radicalmente, gli stessi disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Oggi si è svolto un incontro informale con i presidenti delle regioni che ha consentito reciproci chiarimenti, nel senso di un'attuazione più adeguata di questo strumento rispetto alle potenzialità che contiene. L'audizione di questa mattina ha permesso di stabilire che l'utilità della Conferenza (che, in realtà, non si svolge tra lo Stato e le regioni, perché gli interlocutori sono da un lato il Governo e dall'altro non i consigli, ma i presidenti delle giunte regionali) potrebbe essere maggiore se i presidenti delle regioni ritenessero non di *routine* questi appuntamenti. Ho assistito ad alcune Conferenze Stato-Regioni gremite di funzionari regionali in maniera assolutamente inappropriata rispetto al livello di questo strumento, che dovrebbe essere politico e non puramente burocratico e settoriale. Questa è la questione che, secondo me, intendeva affrontare la normativa in materia; una normativa, soggiungo molto incidentalmente, incompiuta a cominciare dalle minuzie. Leggendo con attenzione i testi normativi non mi è riuscito di comprendere bene, addirittura, se il Presidente del Consiglio o il ministro delegato facciano parte o no della Conferenza, perché quei testi stabiliscono che essa è composta dal presidente delle giunte regionali ed è presieduta dal Presidente del Consiglio: non si capisce bene quale potrebbe essere la funzione dei ministri che, a quanto pare, sono di volta in volta invitati, non essendo componenti neanche saltuari della Conferenza stessa. Allo stato questo è un tema abbastanza astratto, ma potrebbe diventare concreto se si procedesse poi, in

certe situazioni, a determinare le decisioni della Conferenza attraverso il voto, perché si tratterebbe di comprendere chi ha diritto di votare e chi no.

Proseguendo molto schematicamente, dirò che, a mio avviso, la fonte iniziale va identificata in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 1983, nel quale si ipotizza già una sede complessiva di confronto Governo-regioni; tale decreto, nella sua parte motiva, spiegava che si inventava questo strumento per l'opportunità di acquisire, in apposita sede collegiale, completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome, in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti sulla materia di interesse generale, nonché ai fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali.

Questa è la base di partenza sulla quale interviene la legge n. 400 del 1988, che con l'articolo 12 attribuisce una delega al Governo per configurare più analiticamente la struttura e il modello della Conferenza. E questa è oggi la norma fondamentale del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1989, n. 418.

Ritengo sia chiaro che, con questo gesto, si voleva conferire una nuova dignità istituzionale alla Conferenza Stato-regioni, che non solo ha ricevuto fondamento giuridico in una legge ordinaria dello Stato, ma è altresì divenuta organismo strettamente correlato all'attività di indirizzo del Governo per tutto quanto concerne la politica generale suscettibile di incidere sulle materie di competenza regionale.

Tale nuova dignità istituzionale, che ha consentito il passaggio da un regime di sporadica e generica consultazione ad una piena operatività quale organismo di raccordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome, è stata ulteriormente accresciuta dal perfezionamento della delega prevista dal comma 7 dell'articolo 12 della legge n. 400, laddove il Parlamento ha disposto che entro un anno il Governo emanasse un decreto legislativo delegato inteso a provvedere al riordino

ed all'eventuale soppressione degli organismi a composizione mista Stato-regioni previsti da leggi o da atti amministrativi.

Questa delega ha dato vita al decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, che, in attuazione della legge n. 400, trasferisce alla Conferenza « le attribuzioni delle Commissioni, con esclusione di quelle che operano sulla base di competenze tecnico-scientifiche » e le consente « la pronuncia di pareri nelle sezioni di carattere generale per le quali debbono essere sentite tutte le regioni e province autonome ».

Credo che, a questo punto, nasca subito un primo problema, dettato dall'esperienza: in verità, l'obbligo previsto dal decreto n. 418 di trasferire all'interno della Conferenza Stato-regioni tutti i comitati misti Stato-regione che non avessero la valenza di comitato tecnico-scientifico non è stato rispettato dalla legislazione successiva all'emanazione di tale norma.

La legislazione e la prassi amministrativa che hanno fatto seguito, hanno mostrato una spiccata tendenza ad un ripristino dello *status quo ante*; la legislazione, anche se in modo discontinuo, continua cioè a mostrare una persistente tendenza a dar vita a nuovi organismi misti con attribuzioni non solo tecnico-scientifiche, come prevede il decreto n. 418, ma anche amministrative; oppure prevede che i pareri delle regioni interessate a determinate funzioni vengano « direttamente acquisiti » dall'amministrazione di settore, non investendo la Conferenza. Si ripristina, in questo modo, una forma di consultazione burocratica e regionale (sentite le regioni, dal cui parere magari si prescinde ove non venga espresso entro 30 giorni), i cui risultati sono quasi del tutto irrilevanti nel proseguimento attuativo della norma. Si sviluppa, quindi, una legislazione che mostra di prescindere da quanto previsto dalla riforma della Conferenza: è il caso della legge 11 ottobre 1990, n. 292, recante l'ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo, che adottando talune peculiarità procedurali nell'espressione o acquisizione dei pareri delle regioni, disciplina la forma-

zione dell'assemblea dell'Ente sotto forma di un vero e proprio organismo a composizione mista Stato-regioni, prescindendo dalla sistematica del decreto-legge n. 418.

Un altro esempio è dato dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10, recante norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, che prevede anch'essa l'acquisizione diretta di pareri regionali al di fuori del circuito della Conferenza.

Ritenevo giusto andare a verificare come si era comportato il dipartimento per gli affari regionali di fronte a questi sviamenti rispetto alla regola. Credo di poter affermare che vi è stata un'attività di reazione (qualche telegramma è stato inviato), ma per la ragione che tali procedure non sono contenute nei disegni di legge oppure che si tratta di progetti di legge che non nascono da iniziativa governativa. Nell'un caso e nell'altro questi sono emendamenti parlamentari, il che mi porta ad una prima considerazione: evidentemente, il tema del regionalismo (lo definisco così convenzionalmente) riguarda con ogni probabilità una grettezza delle strutture burocratiche amministrative e governative e, qualche volta, temo, anche distrazioni da parte del Parlamento.

In realtà, la *ratio* delle norme delegate è tale da rendere sistematico il trasferimento delle funzioni degli organismi a composizione mista istituiti anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988. In altri termini, nulla vieta al legislatore di istituire nuovi comitati misti, ma essi dovrebbero essere comitati in seno alla Conferenza: l'intento razionalizzatore del legislatore è evidente per motivi di elementare funzionalità. Infatti, a nulla gioverebbe un momento di riordino e di sintesi se fosse normale riproporre una congerie di organismi che verrebbero a sovrapporsi alla nuova Conferenza.

In questo senso, del resto, si è espressa la recente sentenza della Corte costituzionale (la n. 85 del 1990), che ha affermato che il comitato nazionale per la

difesa del suolo, istituito dopo la legge n. 400 con la legge n. 183 del 1990, è annoverabile fra gli organismi a composizione mista Stato-regioni, le cui competenze rientrano nel riordino previsto dalla delega di cui all'articolo 12 della legge n. 400.

Il significato politico del riordino operato dal decreto-legge n. 418 è, infatti, quello di rompere con una tradizione che ha circoscritto la presenza delle regioni a mera consultazione di medio livello: negli organismi misti, infatti, la rappresentanza regionale era affidata ad assessori e (o) a funzionari. Dopo il decreto-legge n. 418, invece, ogni ipotesi di rapporto ed ogni consultazione delle regioni avviene solo a livello politico-esecutivo, tramite la presenza dei presidenti delle giunte, ma nel contempo alla presenza corale di tutte le regioni.

La rappresentanza di queste ultime è così divenuta, o dovrebbe diventare, quella di interlocutori politici generali e non solo su singoli riparti di fondi.

L'andamento derogatorio della legislazione, come dicevo poc'anzi, è discontinuo. Ad esempio, nel disegno di legge sulla riforma sanitaria o in quello per l'edilizia residenziale l'intervento della Conferenza è previsto, sia pure in vario modo, in condominio con i preesistenti organismi misti Stato-regione di settore (consiglio sanitario, comitato per l'edilizia residenziale). Questo problema investe indubbiamente il modo in cui il Governo riesce ad assicurare la coerenza di una politica generale e non solo una serie di indirizzi di settore.

Un altro aspetto in cui l'esigenza di un rilancio del ruolo delle regioni appare più evidente è quello finanziario. La finanza regionale, come è noto, appare infatti non solo rigidamente condizionata, nella quasi totalità, sul versante dell'entrata, ma anche su quello della spesa, attraverso l'individuazione dei settori specifici da parte dello Stato.

Per quanto concerne quindi la riforma della finanza regionale, il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1990 è stato considerato talmente urgente da ve-

nire stralciato per diventare la legge 14 giugno 1990 n. 158, con la quale si restituiva alle regioni libertà di destinazione delle spese e si conferiva un avvio di autonomia impositiva. Anche questo inizio di riforma finanziaria è stato però disatteso da resistenze del sistema amministrativo ad uscire dai propri consolidati schemi operativi; per cui, se pure l'articolo 2 della predetta legge dispone che, in attesa della riforma della finanza regionale, i finanziamenti dello Stato alle regioni previsti da leggi statali confluiscono nei fondi comune e di sviluppo previsti dalla legge n. 281 del 1970 (con eccezione per trasporti e sanità), e che alla determinazione di tali somme provveda il Presidente del Consiglio dei ministri su parere della Conferenza Stato-regioni, seguita a verificarsi che leggi di settore disciplinino analiticamente le specifiche destinazioni di spesa, in modo quindi del tutto estraneo a questa nuova logica.

Debbo dire, esemplificando, che temo che questo non riguardi soltanto un'intermittenza delle coerenze governative o legislative, ma anche più in generale una coerenza anche di modello. Voglio dire, in altri termini, che se si istituisce il Ministero per le aree urbane, è inevitabile che il titolare del dicastero intenda fare il ministro delle aree urbane e quindi voglia risolvere egli stesso i problemi delle piste ciclabili di una città, per fare un esempio. Tutto questo, secondo me, costituisce un clamoroso esempio di contraddizione rispetto ad una visione del modello statale imperniata sul decentramento regionale, anche di segno politico.

Qualcosa di analogo è successo del resto a seguito della riforma del sistema sanitario operata dalla legge n. 833 del 1978, quando il fondo sanitario nazionale si è articolato in una serie di finanziamenti settoriali e sub-settoriali che hanno rappresentato la causa non ultima dell'esplosione della spesa sanitaria e dell'esito non brillante della riforma. Secondo i conti del Ministero, nei dieci anni trascorsi dalla riforma, la spesa sanitaria è lievitata ogni anno mediamente del 16 per cento; temo inoltre si debba ammet-

tere che la qualità del servizio non corrisponda con adeguatezza a questo 130 per cento di aumento della spesa. La stessa cosa, peraltro, si è verificata anche nel settore dell'agricoltura con il superamento del criterio previsto dalla legge n. 752 del 1986.

Anche la recente riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, la legge n. 142 del 1990, ha ulteriormente sottolineato la tendenza, espressa con la citata legge n. 158, a sciogliere le regioni dai vincoli che le hanno poste a livelli di amministrazione esecutiva, conferendo loro nuova potestà programmatica ed un nuovo ruolo di coordinamento dell'amministrazione degli enti locali, secondo quanto previsto dall'articolo 3: ruolo che richiede per l'appunto libertà di manovra sul piano finanziario.

Esiste però un'indubbia tendenza del sistema amministrativo, nella prassi operativa delle amministrazioni centrali, a respingere innovazioni ispirate al superamento della frammentarietà degli interventi che andrebbe invece perseguito in funzione di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Appare quindi rispondente a logiche programmatiche e di coordinamento generale ricondurre la disciplina e la messa a punto degli obiettivi delle politiche di settore alla collegialità politica della Conferenza Stato-regioni, così come previsto dal decreto-legge n. 418, e se le resistenze del sistema amministrativo vanificano le nuove impostazioni forse le esigenze che hanno portato a concepire la delega e le norme delegate potrebbero imporre la necessità di vincoli più accentuati sino ad immaginare di costituzionalizzare le funzioni della Conferenza e/o separare più nettamente materie oggi gestite promiscuamente. Probabilmente, *de iure condendo*, occorre supporre la possibilità, se si crede che questa è la strada giusta, di trovare strumenti ed eventualmente sanzioni meno fievoli di quelle che attualmente consideriamo.

Certo, finché è lo Stato a determinare le risorse finanziarie da assegnare a ciascun subsettore di attività, le competenze

delle regioni diventano meramente attuative con esiti di deresponsabilizzazione della classe politica regionale. Per questo il problema di assegnare risorse certe appare forse prioritario rispetto anche a quello di ridefinire le funzioni. Perciò ho svolto un'azione di sollecitazione perché si definiscano gli approfondimenti necessari ad esaurire le procedure di attuazione della legge n. 158. Quest'ultima prevede la formazione di un comitato misto per il monitoraggio dei fondi sanitario e trasporti e una verifica nei bilanci attuali quali poste nelle singole tabelle dei Ministeri dovrebbero essere invece dedicate al fondo comune che comprende tutto tranne la sanità e i trasporti.

Peraltro, vorrei ricordare quanto di buono per questo aspetto è accaduto. Le due indicazioni positive che possiamo dare riguardano i temi ambientali e la possibilità, di fronte ad una condizione di elevatissima difficoltà, di superare alcune lentezze e rinunce che altrimenti il nostro apparato amministrativo nel suo complesso avrebbe comportato rispetto ai piani di sviluppo mediterranei, cioè al rapporto tra la CEE, lo Stato e le regioni. Questo rapporto ha comportato enormi difficoltà applicative e, come si è letto sui giornali, spesso anche l'impossibilità da parte di talune regioni meridionali di accedere agli incentivi previsti perché mancavano le attività proprie dello Stato centrale italiano e delle regioni. Abbiamo largamente recuperato azionando, con la massima volontà collaborativa, la Conferenza Stato-regioni e i comitati nei quali si articola. Abbiamo immaginato, cioè, non tanto e non solo interventi di tipo sostitutivo da parte dello Stato nei confronti delle regioni non tempestive nel formulare i piani concernenti gli incentivi della CEE, ma anche, perché ci sembrava che questa soluzione non garantisse il risultato, procedure di persuasione reciproca (accordi di programma). Questo è stato fatto attraverso convenzioni anche bilaterali tra lo Stato e le regioni, organizzate e definite in sede di Conferenza Stato-regioni e con il suo avallo e i suoi controlli.

Mi sembra che anche da parte dei presidenti delle giunte regionali si registri un giudizio positivo. Dico questo più che altro per indicare che la Conferenza Stato-regioni ha in sé delle potenzialità, le quali dovrebbero essere esplorate in misura ancora maggiore, ma hanno comunque la possibilità di risultare attuali solo se, da parte dello Stato centrale nella sua completezza e da parte delle regioni, vi è la volontà di attuarle. Confesso che qualche volta il ministro delle regioni si trova quasi a presiedere sedute psicanalitiche per non far litigare e convincere i partecipanti. È chiaro che, se manca, da parte dei ministri di settore e della guida governativa, un'indicazione precisa e cogente dei comportamenti delle singole amministrazioni, la Conferenza Stato-regioni rischia di trasformarsi nella sede di una grande conversazione, per un verso utile, ma, una volta che le cose non andassero più bene, inutile, perché nessuno avrebbe più voglia di conversare trovandosi alle prese con problemi non risolvibili attraverso qualche astuzia verbale.

Per la verità emergono taluni comportamenti delle regioni. Per l'esercizio delle attribuzioni di settore trasferite, la Conferenza avrebbe dovuto operare per comitati con la presenza di ministri di settore; la sede plenaria doveva restare riservata al coordinamento intersettoriale ed all'indirizzo sulla programmazione. Le regioni spesso non hanno assecondato questa scelta del legislatore, chiedendo che ai comitati fosse demandata esclusivamente la sede istruttoria e riservando alla sede plenaria l'approvazione di tutte le deliberazioni previste. Questo ha comportato la rapida marginalizzazione dei comitati ed un appesantimento amministrativo delle sedute della Conferenza; la ragione per la quale spesso le sedute di quest'ultima sono pletoriche e gremite di funzionari ed assessori deriva dalla circostanza che troppo spesso alla Conferenza confluiscono materie che dovrebbero essere già risolte a livello di comitato. Inoltre le regioni, disattendendo un'altra scelta del legislatore delegato, anziché realizzare —

come era previsto — con tecnici ed esperti la loro partecipazione ai comitati rimasti presso i ministeri (per esempio, CER e Consiglio sanitario nazionale), vi hanno mantenuto la preesistente rappresentanza a livello politico (assessori). L'esito è stato dunque quello di depotenziare gli organismi in ambito Conferenza, che andavano utilmente impiegati come strumenti di decentramento funzionale interno per dare alla Conferenza in sede plenaria un respiro politico generale, e di mantenere invece forti gli organismi che andavano depotenziati per evitare politiche di settore centrifughe e rinunciando a derubricare la rappresentanza regionale.

Riassumendo e concludendo, credo che la portata innovativa di provvedimenti come quello che ha regolato la Conferenza Stato-regioni non possa trovare completa attuazione sostanziale fino a che non verrà portata a compimento la necessaria riforma della finanza regionale, cioè fino a che le risorse destinate alle regioni non verranno programmate da vere leggi-quadro che rinuncino alla disciplina di dettaglio, consentendo alle regioni una vera azione di programmazione propria. Questo spiega anche gli orientamenti per una riforma di livello costituzionale. Ci si è quindi posti il problema di una riforma dell'articolo 117 della Costituzione, che preveda come obbligatoria una più precisa esplicitazione dei principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi. Se la legge statale fosse obbligata a definire i principi fondamentali, potrebbe anche essere proponibile la costituzionalizzazione della previsione che indici e *standards* vengano stabiliti in un apposito organo competente, che potrebbe essere anche la Conferenza; la Commissione per le questioni regionali dovrebbe invece pronunciarsi con un ruolo rafforzato sul rispetto dei limiti relativi alla legislazione regionale.

In conclusione, poiché la strada verso il nuovo regionalismo, quand'anche fosse assunto impegnativamente dal Governo e dal Parlamento, deve ancora essere intrapresa, ai presidenti delle regioni mi è sembrato giusto dire che, anziché in-

staurare su questo tema una polemica tra istituzioni, varrebbe la pena – poiché essi non sono dei marziani, ma appartengono a partiti politici – di agire all'interno dei rispettivi partiti per accrescere un'eventuale persuasione regionalista. Il tragitto non sarà né facile né breve, ma accidentato; pertanto gli strumenti con i quali si può agire sono di questo tipo, magari con alcune precisazioni e correzioni di leggi ordinarie che rendano – ripeto – la Conferenza Stato-regioni uno strumento utilizzabile per tutte le potenzialità che contiene.

Mi chiedo anche in che modo si possa raccordare l'attività della Conferenza con quella della Commissione per le questioni regionali: immagino che anche qui si possano trovare collegamenti e verifiche reciproche di qualche interesse; il tutto nella convinzione che la Conferenza va interpretata – e questa è la mia intenzione – come uno degli strumenti per realizzare quel principio di leale collaborazione che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato per definire un rapporto di utilità tra lo Stato centrale e le regioni. In questo senso non vedo la riforma del regionalismo come un'azione di regolamento di confini o di garanzia della quantità di potere sia dello Stato sia delle regioni; la vedo piuttosto come l'unica possibile risposta alla crisi della statualità, che a mio avviso non si risolve né in termini di tentazione federalista, ma neppure di rivisitazione di uno Stato accentrato dietro dissimulazioni più o meno brillanti.

La mia opinione è che il regionalismo, se interpretato secondo la cultura attuale, dovrebbe seguire l'idea che l'unità di una nazione si persegue rispettando le diversità e componendole. Se si accentua la reciproca incomprensione tra Stato centrale e regioni si rischia di assecondare quella sorta di tribalismo e localismo che si va manifestando in diversi luoghi del paese.

MENOTTI GALEOTTI. Valuto positivamente l'odierna audizione sull'esperienza della Conferenza Stato-regioni e sui limiti che questo organismo ha dimostrato.

Come il ministro ha già in parte riconosciuto, le regioni hanno avuto ampie ragioni di disertare la riunione della Conferenza avente per oggetto il bilancio e la legge finanziaria per il 1992 che, sulla base della legge n. 158 del 1990, deve avvenire entro il 15 ottobre affinché vi sia fra Governo e regioni uno scambio di opinioni in materia. Credo che non si tratti soltanto, ovviamente, dei limiti di questa legge finanziaria e di questo bilancio pluriennale; noi prendiamo atto, signor ministro, di quanto lei ha detto: già la maggioranza ed il Governo pensano di modificare ...

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. L'ho letto sui giornali, come tutti.

MENOTTI GALEOTTI. Comunque, lei è un ministro di questo Governo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Ma, al momento, della questione non so niente.

MENOTTI GALEOTTI. Sì, ma è noto che si stanno svolgendo diverse riunioni; anche oggi esponenti della maggioranza si incontrano con i ministri finanziari. Comunque, al di là di questo, credo che vi siano buone ragioni alla base di ciò che sta accadendo ormai da diverso tempo nell'ambito dei rapporti tra il Governo, il Parlamento e, perché no, le regioni.

Probabilmente, esistono anche limiti strutturali della Conferenza Stato-regioni, così come essa è prevista dalla legge n. 400; però, mi permetto di osservare (a parte il fatto che si tratta di aspetti che si possono sempre migliorare) che, a mio giudizio, il problema vero riguarda le inadempienze. Vorrei ricordarne alcune, ma non in termini polemici, per esaminare come sia possibile affrontarle insieme e cercare di riparare ad inadempienze ormai abbastanza consolidate. Tra l'altro, occorre anche tener presenti i comportamenti legislativi. A proposito di

questi ultimi, lei ci ha ricordato che, in effetti, il Parlamento – spesso le Commissioni, ma non certamente questa, perché nei nostri pareri si rileva sempre una discreta attenzione ai problemi delle regioni, alle loro competenze, e così via – ha spesso introdotto norme che non tengono conto delle competenze regionali. Potremmo farne un lungo elenco, ma sarebbe estremamente noioso per tutti; noi lo abbiamo rilevato in questa ed in altre Commissioni, anche da parte del Governo e, in alcuni casi, in ordine a provvedimenti per i quali era presente, o avrebbe dovuto esserlo, il ministro per gli affari regionali (non faccio ora una questione del titolare di questo o quel dicastero) (*Commenti del ministro Martinazzoli*).

A mio avviso, al di là di un nuovo regionalismo, il problema vero è verificare ciò che è possibile fare nell'immediato, da qui all'approvazione di una riforma effettivamente seria. In primo luogo, sarebbe opportuno prendere le mosse dalla legge n. 158 del 1990, che introduce qualche elemento di autonomia impositiva delle regioni cioè, si proceda ad una reale attuazione di quella parte pur così timida di autonomia impositiva prevista dalla normativa citata, nella quale sono contenute previsioni abbastanza interessanti che abbiamo discusso anche in questa Commissione. Tutto sommato, se esse fossero state realizzate nei limiti temporali definiti dalla legge stessa (comunque, ci auguriamo che ciò possa avvenire in tempi brevi), alcuni problemi potrebbero essere già risolti.

Signor ministro, lei ha ricordato la questione del fondo comune. Al riguardo, sono fissati termini per far sì che tutte le risorse finanziarie che debbono affluire al fondo vi siano riversate; non solo, ma il comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 158 prevede l'istituzione di una commissione (non già di comitati misti), nell'ambito della Conferenza, di cui abbiamo parlato, composta da taluni ministri, per valutare l'opportunità, per le regioni a statuto ordinario, di procedere all'accorpamento nel fondo comune dei flussi correnti del

fondo nazionale trasporti e del fondo sanitario nazionale.

Vi è poi un'altra questione che desidero sollevare in termini di inadempienze abbastanza serie, sempre in riferimento alla legge n. 158. L'articolo 3 stabilisce che, a decorrere dal 1991, il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (di cui alla legge n. 281 del 1970, la prima ad aver affrontato i problemi d'ordine finanziario delle regioni) è costituito da una serie di quote; che all'individuazione delle leggi di settore, i cui stanziamenti debbono rappresentare la quota variabile di cui al comma 1, lettera b) – determinata con la legge finanziaria su base triennale – provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza, con proprio decreto su proposta del ministro del bilancio, di concerto con i ministri per gli affari regionali e del tesoro; che dalla quota variabile di cui al comma 1, lettera b), sono esclusi gli importi del fondo per investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali, e così via.

Credo che sarebbe estremamente importante attuare tale norma. A nostro giudizio, questa legge presenta grossi limiti, però ha messo a fuoco alcune questioni che in qualche modo, almeno legislativamente, risultavano quindi risolte o potevano essere avviate a soluzione.

Il nostro gruppo, in primo luogo, ritiene di insistere – al fine di svelenire, mi si consenta questo termine, i rapporti con il Governo e anche con il Parlamento, perché quest'ultimo deve svolgere una funzione di controllo – affinché a tali norme si dia la più rapida attuazione.

Mi fermo a questo punto per quanto riguarda questi aspetti; so bene che esistono questioni anche di più ampio respiro, che in altre occasioni potremo affrontare (per esempio, dovrà essere esaminata sul serio la problematica dell'autonomia impositiva, non nei termini molto limitati in cui opera la legge n. 158).

A margine di questa discussione, ma anche perché si tratta di un argomento sul quale sono state presentate alcune interrogazioni, sollecito al ministro una ri-

sposta sull'indebitamento sommerso della regione Puglia (problema che anche il nostro gruppo ha sollevato). Se non erro, quella regione ha approvato il bilancio 1991, però siamo tutti consapevoli – del resto, ciò è stato riconosciuto anche dalla stessa maggioranza in seno al Consiglio regionale – che esiste un forte debito sommerso, che non voglio ora quantificare, ma che dovrebbe aggirarsi sui 2.500 miliardi, (si parla però di un incremento per il 1992-1993 molto più elevato se saranno conservate alcune norme, soprattutto per quanto riguarda l'agricoltura, e così via). Certo è che siamo alla fine del 1991 e a mio avviso, sarebbe quanto meno opportuno, anzi doveroso, avviare – anche mediante economie da realizzare alla fine dell'esercizio finanziario, valutando residui passivi, di stanziamento, eccetera – il processo di risanamento del bilancio della regione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bassanini, il quale tra l'altro è l'autore del primo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha portato alla Conferenza Stato-regioni.

FRANCO BASSANINI. Onorevole ministro, parlerò di questioni diverse da quelle sollevate dal senatore Galeotti, ma non perché ritenga queste ultime non importanti, poiché anzi mi sembrano assolutamente centrali. Condivido i rilievi e le osservazioni del senatore Galeotti, però non saprei dire meglio di lui; quindi, per economia della nostra discussione, sulle questioni dell'autonomia impositiva e delle inadempienze del Governo in materia di finanza regionale, mi limito ad affermare di condividere, ripeto, i rilievi del senatore Galeotti e attendo di conoscere le risposte che il ministro Martinazzoli darà a quei quesiti.

Mentre il ministro parlava, mi venivano in mente due episodi lontani nel tempo che vorrei ricordare per introdurre alcune considerazioni relative a quanto l'onorevole Martinazzoli ci ha detto. Il primo episodio risale al 1973. Avevo al-

lora la ventura, e per qualche verso la fortuna, di svolgere la funzione di capo di gabinetto di un predecessore del ministro Martinazzoli. La commissione interregionale presso il CIPE può essere considerata l'antenata della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. Già in una legge del 1968, infatti (se non ricordo male la n. 48), era previsto che le regioni fossero sentite sul progetto di bilancio in quella sede. La commissione si riunì nel 1973 e il ministro del bilancio, che la presiedeva, si presentò con un foglietto contenente tre cifre, cioè le entrate complessive, le spese complessive e il disavanzo (quest'ultima cifra era soltanto la somma algebrica o la differenza algebrica tra le prime due). Vi furono proteste e i presidenti delle regioni discussero sull'ipotesi di abbandonare i lavori. L'allora ministro del bilancio, il collega Giolitti, recuperò confessando con grande franchezza e con la sincerità che tutti gli riconoscevano che neanche lui al momento – si era a pochi giorni dalle decisioni del Consiglio dei ministri – disponeva di dati ulteriori: la redazione del bilancio, infatti, come tutti sanno, non è di competenza del ministro del bilancio, bensì di quello del tesoro.

Fu chiesta la partecipazione del ministro del tesoro dell'epoca, l'onorevole Ugo La Malfa, che venne molto prontamente, ma con grande fermezza teorizzò che la redazione del bilancio doveva restare assolutamente riservata a pochi; ricordò, senza specificare dove, che in alcuni Stati era previsto addirittura l'obbligo del segreto fino all'approvazione del bilancio. Successivamente, ebbi modo di constatare che ciò corrispondeva a verità, anche se alcuni paesi che allora prevedevano questa normativa l'hanno poi superata e altri che ancora la prevedono, come il Canada, sono in grande difficoltà perché basta una fuga di notizie a costringere il ministro delle finanze (che in quel paese è competente sul bilancio) a dare le dimissioni di fronte alla violazione della norma. Su questo, si chiuse la riunione.

Questo episodio mi è tornato in mente per due ragioni. La prima è che franca-

mente, onorevole ministro, oggi non si può più dire che la formazione dei documenti di bilancio e della manovra finanziaria (ormai abbiamo anche la legge finanziaria) sia soggetta, di diritto e di fatto, alla stessa disciplina che vigeva circa 20 anni fa, perché anche qualche recente tentativo di mantenere la riservatezza intorno a queste elaborazioni (come è avvenuto, per esempio, quest'anno) si è scontrato con la loquacità dei ministri finanziari e con la loro tendenza a raccontare in interviste le loro intenzioni prima di farne parte ai loro colleghi di Governo e al Consiglio dei ministri.

D'altra parte, l'invocazione del segreto « budgettario » rivelava — chi era presente in quella occasione ebbe modo di constatarlo ancora più chiaramente — una concezione sottostante che in qualche misura esiste ancora e di cui non voglio rendere responsabile il Governo in particolare, perché è un dato culturale proprio di tutti, compresi probabilmente gli esponenti regionali, in relazione a molti loro comportamenti: vale a dire, le regioni non fanno parte dello Stato, per cui l'elaborazione di documenti e scelte che impegnano i titolari di organi dello Stato, e che in qualche misura in una certa fase sono soggetti a un vincolo di riservatezza (in una misura ormai sempre più limitata), non può comprendere i presidenti delle regioni, che sono cosa diversa dallo Stato. In qualche misura, questo concetto è giustificato dal fatto che essi stessi si sentono cosa diversa dallo Stato e che quindi, se venissero messi a parte di questi dati, probabilmente non si atterrebbero alle regole di corresponsabilità e riservatezza.

Questo problema esiste tuttora. Voglio dire che il comportamento tenuto oggi, non allora, dai membri del Governo, è assai meno legittimato di allora, quando effettivamente fino alla decisione del Consiglio dei ministri poco o niente trapelava all'esterno delle scelte di bilancio e di politica finanziaria, e questo in qualche modo legittimava l'atteggiamento riservato, direi reticente, nei

confronti dei presidenti delle regioni. Quindi, oggi questo dato emerge in misura maggiore, ed è un dato culturale che dobbiamo affrontare: sono le regioni istituzioni fondamentali del nostro ordinamento complessivo? Si sentono tali e le sentono tali i membri del Governo, i parlamentari, i partiti politici, oppure questi e le regioni sono parti dell'ordinamento tra loro contrapposte, che non si sentono legate dal principio di leale collaborazione, che è un principio di corresponsabilità comune per il funzionamento delle istituzioni? Non vorrei allargare troppo il discorso, però si tratta di una riflessione che dobbiamo ancora affrontare.

Il secondo ricordo risale al 1981; il presidente lo ha anticipato perché faceva parte anch'egli della commissione che fu istituita nel 1979 dall'allora ministro Giannini e che concluse una parte dei suoi lavori nel 1981. A quell'epoca avevo l'onore, per scelta del ministro Giannini, di presiedere questa commissione, che era interministeriale ma si avvaleva anche di esperti esterni (ne facevano parte il professor Barbera, il professor D'Onofrio e molti funzionari ministeriali, tra i quali l'allora ragioniere generale dello Stato, dottor Minazzo). Essa lavorò prevalentemente sui temi della finanza regionale, con risultati che *a posteriori* non penso possano essere giudicati particolarmente brillanti, ma prima di dedicare la parte principale della sua opera all'elaborazione di proposte in materia di disciplina dei rapporti finanziari ne avanzò una tendente all'istituzione di una Conferenza permanente Governo-regioni. In questa proposta vi erano elementi che si possono ritrovare nei successivi provvedimenti fino alla legge n. 400; vi erano tuttavia alcuni elementi distintivi rilevanti, il primo dei quali consisteva nel fatto che la Conferenza era concepita come un organismo misto Governo-regioni (e su questo mi pare di capire che anche il ministro ha posto l'accento nella sua relazione) del quale facevano parte il Presidente del Consiglio, il ministro per gli affari

regionali, i presidenti delle regioni ed un certo numero di ministri.

Era inoltre prevista una norma secondo la quale il presidente della Conferenza permanente, cioè il Presidente del Consiglio o il suo delegato ministro per le regioni, poteva di volta in volta invitare altri ministri in relazione agli specifici argomenti di cui la Conferenza doveva discutere; la composizione strutturale stabile, vale a dire i membri che avevano diritto di voto, era costituita dal Presidente del Consiglio, dal suo delegato ministro per gli affari regionali e da un certo numero di ministri, tra i quali quelli del tesoro e del bilancio. Ciò ne faceva un vero organismo misto di concertazione fra istituzione governativa ed istituzioni regionali e questa soluzione istituzionale era legata ad un'altra sotto il profilo funzionale. Le funzioni della Conferenza erano infatti diverse da quelle previste dalla legge n. 400; vi erano le funzioni consultive previste dall'articolo 12, ma vi erano anche alcune funzioni di carattere, se non deliberativo in via definitiva, neanche meramente consultivo. Questo spiegava perché si volesse dare una composizione stabile effettivamente mista, con un riflesso notevole sui problemi che poi si sono prospettati; in questo testo si prevedeva — ricordo molto nettamente questo punto, come lo ricorderà il presidente Barbera — che la Conferenza permanente fosse investita delle questioni di programmazione e di coordinamento dell'attività regionale e governativa e che le sue deliberazioni assumesero carattere vincolante per le amministrazioni di settore, sempre che il Consiglio dei ministri non decidesse di riesaminarle.

In tal modo veniva fatto salvo il principio costituzionale, come era giusto e costituzionalmente imprescindibile, della competenza del Consiglio dei ministri nella definizione dell'indirizzo politico generale del Governo. Tuttavia esso veniva fatto salvo con la clausola che, se il Consiglio dei ministri non fosse stato investito della questione del riesame, le decisioni adottate dalla Conferenza perma-

nente avrebbero assunto carattere definitivo. Naturalmente ciò era di notevole importanza, perché da un lato configurava un organismo decisionale, anche se non deliberativo in via definitiva (che però in alcuni casi poteva esserlo, perché occorreva una consistente ragione politica o di merito per proporre il rovesciamento della decisione adottata in quella sede); dall'altro costituiva un forte strumento per contrastare la vera ragione del processo che il ministro ha sottolineato per il quale — istituita la Conferenza permanente, approvato il decreto legislativo, provveduto in modo tutto sommato non fortemente criticabile all'esercizio della delega prevista — è ricominciato per opera del Governo, del Parlamento o delle regioni il processo di frammentazione.

In tale processo la frammentazione ministeriale ed assessorile delle competenze (che è un processo di feudalizzazione dell'amministrazione) opera dai due versanti, statale e regionale, per bypassare le sedi di coordinamento e di definizione dell'indirizzo politico generale. Si tratta di un processo fortissimo perché è attivato su entrambi i fronti dello Stato e delle regioni ed è fortemente favorito anche dalle forze politiche nonché — tema particolarmente caro al nostro presidente — dai meccanismi elettorali, i quali incoraggiano la frammentazione settoriale, corporativa clientelare, localistica e tribale, per usare una espressione finale del ministro.

Per non sembrare eccessivamente ingenuo, è evidente che le cause di fondo di questa frammentazione non stanno nella composizione e nei poteri della Conferenza permanente Stato-Regioni; è assolutamente chiaro che questo nodo non si poteva sciogliere adottando la soluzione che allora avevamo proposto al Governo e sulla quale quest'ultimo pareva aver manifestato il proprio interesse. È chiaro che il nodo sta nel sistema delle forze politiche e nei suoi rapporti con la società e, per quanto attiene alle istituzioni, innanzitutto nei meccanismi elettorali, che favoriscono tale processo; su questo

non ho alcun dubbio. Quindi, credo che, per quanto sta in noi legislatori, dovremmo aggredire tale nodo dal lato della riforma delle leggi elettorali, in modo da non attivare processi di frammentazione e di competizione interna ai partiti.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Anche se fosse stata adottata la soluzione che è stata adesso evocata – indubbiamente capace di dare alla Conferenza ben altra consistenza decisionale che non quella di cui attualmente dispone – sfuggirebbe comunque il tema della legislazione. Siamo d'accordo? Poiché molti dei temi che riguardano le regioni sono affrontati nelle leggi dello Stato, ho l'impressione che anche una soluzione di quel tipo non toccherebbe il livello della legislazione.

FRANCO BASSANINI. Certo, anche per questo, signor ministro, sottolineavo come comunque questa soluzione si facesse carico del problema, anche se non andava alla radice di esso, che risiede, da un lato, nei meccanismi elettorali e, dall'altro, nella struttura, nella composizione e nella cultura delle forze politiche e del sistema politico. Ciò nonostante, a me pare che il non aver adottato quella soluzione abbia portato a far sì che già nel codice genetico di questa Commissione fossero contenuti alcuni elementi della sua incapacità a resistere al continuo ritorno di una frammentazione che è molto radicata nell'attuale sistema politico-istituzionale italiano.

Il problema non è di pensare che si possano completamente escludere processi diretti, per esempio, all'acquisizione di pareri regionali da parte delle amministrazioni. Il problema – e mi pare che già la relazione del ministro andasse in questa direzione – è di ottenere una sufficientemente ragionevole distinzione tra il livello della consultazione, della interlocuzione tecnico-istruttoria e quello nel quale si compiono le scelte di indirizzo politico. Quest'ultimo livello non è oggi –

e di qui l'insufficienza dello strumento ed il rifiuto di esso – la Conferenza permanente sui rapporti Stato-regioni; ma, diciamo la verità, è difficile trovare nel nostro ordinamento un organismo che effettivamente riesca a svolgere con continuità un lavoro di questo genere. Allo stesso Consiglio dei ministri, pur competente per Costituzione, sfuggono molte decisioni di notevole rilievo politico che vengono invece assunte altrove, attraverso altri circuiti.

Aggiungo – l'interruzione del ministro mi porta verso la terza osservazione che volevo fare alla sua relazione – che nel rapporto consultivo di quella commissione interministeriale si sottolineava come restasse irrisolto il problema di un sufficiente coordinamento della legislazione. Ritengo fondata l'osservazione, che il ministro ha fatto nella sua relazione, in merito a quella sorta di tela di Penelope, per cui – non solo nel caso della legge n. 400, ma anche in numerosi altri – siamo andati, in termini di attuazione del disegno costituzionale delle autonomie, tessendo di giorno per poi vedere, durante la notte, nell'ordinaria attività legislativa (che comincia il giorno dopo l'approvazione di grandi leggi costituzionali), questo discorso eroso, messo in discussione, magari neppure consapevolmente. Abbiamo ancora, altra anomalia italiana, un sistema legislativo con 28 centri di produzione legislativa nazionale, due Assemblee e 13 Commissioni per ciascuna Camera; per di più, nelle Commissioni il Governo è rappresentato spesso solo dalle amministrazioni di settore, le quali perseguono proprie logiche settoriali. Sarebbe stato necessario non tanto stroncare la pura e semplice, e pedissequa, soddisfazione degli interessi particolari, quanto inquadrare quest'ultima in momenti e procedimenti nei quali prevalesse la decisione di indirizzo politico generale (o coordinamento politico generale o progettazione politica generale).

Resto dell'idea, ne abbiamo discusso in altre sedi, che il nodo di una struttura del Parlamento che, come avviene in altri paesi, consenta di realizzare questa forma

di « strutturale » confronto tra interessi nazionali ed esigenze delle autonomie non sia eludibile. Per usare le parole del ministro, è necessaria, attraverso uno strumento strutturale, la costruzione di un'unità che non cancelli le diversità, ma le armonizzi, le valorizzi, le utilizzi come ricchezze, perché tali sono se vengono armonizzate in un disegno generale.

Se in altri paesi il problema non è stato risolto così, è perché esistevano altre tradizioni. La grande tradizione e la grande qualità dell'amministrazione francese hanno consentito finora di risolvere il problema diversamente, anche se poi a ben guardare il Senato francese è sostanzialmente una Camera delle autonomie, perché è eletto dagli amministratori locali.

Penso che la stessa Conferenza permanente Stato-regioni assumerebbe un ruolo diverso se potesse operare nel campo del confronto, dell'interlocuzione, del coordinamento dell'attività di governo statale e regionale, vedendo risolti altrove, attraverso altri strumenti, i problemi del coordinamento legislativo, e, soprattutto, di una legislazione che non smentisca il giorno dopo le grandi riforme sull'assetto complessivo del sistema statale che erano state approvate consapevolmente il giorno prima.

MENOTTI GALEOTTI. Sono perfettamente d'accordo. Tuttavia, un risultato si sarebbe già potuto ottenere se questa Commissione avesse avuto poteri più incisivi, alla stregua di quelli posseduti da alcune Commissioni – mi riferisco in particolare alle Commissioni bilancio ed affari costituzionali – che possono esprimere pareri condizionanti.

FRANCO BASSANINI. Non c'è dubbio. Lei sa, senatore Galeotti, che il regolamento della Camera non riconosce neppure alla nostra Commissione quel modesto potere consultivo che invece è previsto dal regolamento del Senato.

Passo ora all'ultima osservazione, scusandomi con il ministro se ho ricavato dalla sua relazione talune riflessioni di carattere generale. Non ho compreso,

onorevole ministro, se stiamo ragionando – posto che le regioni hanno operato una scelta di rifiuto, di rottura – nella prospettiva della grande riforma istituzionale di cui in un'altra sede – cioè l'Aula della Camera – si sta oggi discutendo, oppure se consideriamo quella soltanto un'operazione preelettorale da parte di ciascuno di noi.

Devo dire subito che proprio la questione di cui ho parlato poc'anzi, ossia il rischio – in assenza di uno strumento concernente la struttura dell'organo legislativo nazionale – di un continuo ritorno indietro, mi lascia perplesso in ordine alle sorti ed alla genuinità della stessa riforma sul riassetto delle competenze, dei poteri e delle responsabilità tra Stato e regioni, che alla Camera stiamo elaborando in questo periodo.

Il mio timore è che, pur trattandosi di norme costituzionali, si riproponga quanto si è verificato per il trasferimento dei poteri alle regioni oppure per la stessa legge n. 142: mi riferisco al fatto che le norme sono rimaste sulla carta, le leggi ne hanno dato un'interpretazione restrittiva e si è assistito ad operazioni di rifeudalizzazione (per così dire), tanto che il tema di fondo concernente una più netta distinzione di responsabilità di Governo, definendo in modo limpido le responsabilità del Governo centrale e quelle delle istituzioni regionali – naturalmente, responsabilità per grandi blocchi di competenza – finisce per risultare confuso, insostenibile ed ambiguo.

Se ci poniamo davvero nell'ottica di una grande riforma delle istituzioni (la prima parte, da affrontare in questa legislatura, riguarda appunto la ridefinizione del rapporto tra le istituzioni centrali e quelle autonomistiche o decentrate, completando il passaggio operato con la legge n. 142), allora la questione consiste in un ripensamento sostanziale della Conferenza permanente Governo-regioni (ripristiniamo il nome proprio!) al di là della stessa legge n. 400, e nella ridefinizione della struttura del Parlamento. E qualora ci ponessimo in questa logica, il resto risulterebbe materia di rilevanza minore

da cui potremmo - tra persone che si stimano reciprocamente - anche prescindere.

Il problema non concerne tanto la verifica dell'interpretazione da parte del Governo dell'articolo 12 della legge n. 400, quanto, nell'ambito della riforma istituzionale, la riscrittura del sistema delle istituzioni nel quale si incardina il rapporto, la distinzione di responsabilità e la leale collaborazione tra le istituzioni di Governo e parlamentari da un lato e le istituzioni regionali dall'altro.

Da questo punto di vista affiora allora il vero dubbio che tutti nutriamo, intendo ovviamente i presenti. Stiamo ragionando di una riforma che è assolutamente necessaria e che risponde alle tendenze di sviluppo delle istituzioni e della cultura europea, che da un lato è rivolta verso l'integrazione e dall'altro verso la riscoperta dell'autogoverno delle regioni, delle collettività regionali che hanno una vasta dimensione di area, mentre ridefinisce in termini più limitati (anche se non meno nobili e rilevanti) il ruolo dei governi nazionali, dello snodo nazionale delle istituzioni.

Nel far questo, però, si rischia di compiere un'operazione di assoluta avanguardia, non condivisa dalla cultura corrente nei partiti, nelle forze politiche, nessuna esclusa, anche se qualcuno fa a Pontida discorsi che non hanno poi riscontro nel comportamento quotidiano, e qualcuno questi discorsi non li fa neanche.

Pongo quindi una domanda: quale linea dobbiamo seguire? Quella di tendere all'estremo, di sopravanzare con la progettazione riformatrice la cultura arretrata delle forze politiche, collegandoci con tendenze reali nella coscienza della gente, tant'è vero che emergono in tutti i paesi europei e in alcuni hanno già avuto traduzioni istituzionali convincenti? Oppure quella di procedere più cautamente e rilanciare una riflessione ed una battaglia culturali?

Sono molto interessato alla risposta ed alle riflessioni del ministro Martinazzoli su quest'ultima domanda, sulla quale

confesso di non avere - come su molte altre - una risposta preconfezionata.

GIOVANNI AZZARETTI. Signor presidente, è doveroso ringraziare il ministro Martinazzoli per la sua ampia ed esaustiva relazione, da me condivisa in quanto sottolinea quell'esigenza di chiarezza che in materia è indispensabile. Ho apprezzato specialmente la parte conclusiva perché è di particolare attualità. Pertanto, ritengo utile un aggiornamento dei nostri lavori, al fine di poter meglio approfondire le dichiarazioni rese dal ministro Martinazzoli.

Vorrei rilevare che se è vero che il rapporto Stato-regioni - da quando queste ultime sono state costituite, nel lontano 1970 - è sempre stato caratterizzato da un contenzioso, è anche vero che un contenzioso forse ancora più accentuato si è sviluppato tra le regioni e gli enti locali. In effetti, le regioni non hanno operato, come dovevano, in termini di programmazione e di alta amministrazione, tanto che anche quelle più « avanzate » piuttosto che fare programmazione si sono compiaciute di redarre piani di riparto.

Se, inoltre, si considera il problema relativo alla delega delle funzioni agli enti locali - questione della quale si discute da anni - non si può fare a meno di osservare come le regioni non abbiano mai fatto ricorso a tale strumento, se non in rarissime circostanze.

Ritengo pertanto che, nella prospettiva di un'eventuale revisione dei rapporti tra lo Stato e le regioni, si debba anche tenere conto dell'esigenza di rivedere i rapporti tra queste ultime e gli enti locali. Ciò comporterà la necessità di assicurare la concreta attuazione delle disposizioni vigenti, in particolare della recente legge n. 142, che disciplina, appunto, la delega di funzioni agli enti locali.

Non mi pare, comunque, che le regioni siano intenzionate a ricorrere a tale strumento, che pure amplierebbe il valore della democrazia e, con tutta probabilità,

avvicinerebbe maggiormente i cittadini agli enti locali e, quindi, alle istituzioni.

Per tali ragioni, non condivido la decisione delle regioni di non partecipare alla Conferenza ...

FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Mi scusi se la interrompo, senatore Azzaretti. La verità è che questa polemica si va progressivamente riassorbendo. Il problema che ha portato alla « rotta di collisione » è sorto in seguito alle difficoltà riscontrate in sede di calcolo delle risorse destinate al fondo sanitario. A tale proposito, le regioni hanno dichiarato un passivo pari a 10 mila miliardi, che è stato contestato dal Tesoro. Pertanto, non sono portato ad individuare alcuna valenza di rottura nella circostanza richiamata dal senatore Azzaretti.

GIOVANNI AZZARETTI. In realtà, le regioni hanno sbagliato non tanto perché, come si suol dire, gli assenti hanno sempre torto, quanto perché nel caso specifico risulterà che la ragione è dalla parte dello Stato, giacché le regioni, per quanto riguarda la spesa sanitaria, hanno presentato conti errati, tant'è vero che hanno già provveduto a sottoporli alla necessaria revisione. Per la verità, anche il Ministero della sanità ha commesso errori in sede di calcolo, ma credo che su questo terreno non si tratti di individuare né vincitori né vinti.

Ritengo anch'io che si debbano individuare le strade e le motivazioni più adeguate per recuperare un rapporto maggiormente armonico, ma mi preme comunque sottolineare che tale rapporto, ripeto, non va ricercato solo fra lo Stato e le regioni, ma anche – ed in questo senso occorrerà approfondire il nostro impegno – tra le regioni e gli enti locali. Ciò per evitare che si riproduca il consueto gioco praticato nel nostro paese, cioè che ognuno eluda o scarichi le proprie responsabilità sugli altri. Infatti, i comuni scaricano le proprie responsabilità sulle regioni e queste ultime sullo Stato, per

cui a rimetterci nel nostro paese è sempre la povera gente.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi intervenuti e chiedo al ministro se sia disponibile a garantire la propria presenza, per il seguito dell'audizione, in uno dei giorni compresi nella settimana successiva al 3 novembre prossimo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Assicuro senz'altro la mia più ampia disponibilità.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, e colgo quest'occasione per sottoporre alla sua attenzione l'opportunità di approfondire la questione del debito sommerso della regione Puglia, già richiamata dal senatore Galeotti. Si tratta di un problema che rischia di ingigantirsi e che sarebbe opportuno affrontare tempestivamente in questa sede in maniera approfondita.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Vorrei ricordare che il sottosegretario D'Onofrio ha già avuto occasione di intervenire su questo problema, se non erro in sede di Commissione bilancio della Camera.

PRESIDENTE. Per la verità, non mi risulta. È comunque probabile che il sottosegretario sia intervenuto nell'ambito del Comitato presieduto dall'onorevole Macciotta.

Sottolineo l'urgenza di affrontare una questione che desta notevoli preoccupazioni, giacché il punto cruciale non è rappresentato esclusivamente dai 2.000 o 2.500 miliardi di debito sommerso riscontrati nel bilancio del 1992. Sembra, infatti, che, sulla base degli impegni già assunti, il disavanzo possa incrementarsi addirittura fino a 8 miliardi.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Per quanto mi risulta, il feno-

meno relativo al bilancio della regione Puglia è stato determinato da una serie di leggi di sostegno all'attività produttiva, che hanno comportato un impegno finanziario della regione ad assicurare quote di contributo, senza che nel contempo fossero configurati adeguati tetti di spesa. Ciò, ovviamente, ha portato all'assunzione di impegni con le banche. I coltivatori diretti, per esempio, hanno acceso mutui con le banche, con la certezza che la regione avrebbe contribuito per una precisa quota.

Ciò è quanto mi risulta e, sinceramente, spero che non corrisponda al vero. Sta di fatto che si è creato un indebitamento per il quale non è stato tra l'altro disposto alcun monitoraggio. Ad ogni modo, dichiaro la mia disponibilità a fornire una risposta dettagliata su questo problema o nella prossima seduta oppure in un'altra successiva, che potrà essere appositamente convocata dalla Commissione, se questa lo riterrà opportuno.

PRESIDENTE. Concludo, rivolgendo un'ulteriore richiesta al ministro. Vorremmo sapere, in particolare, se sia possibile – proprio nell'ambito dello spirito di collaborazione che si è instaurato tra la Conferenza Stato-regioni, il Ministero competente ed il Parlamento – essere informati periodicamente sull'attività della Conferenza. In sostanza, le chiediamo di

disporre la trasmissione alla nostra Commissione degli avvisi di convocazione di quell'organo con il relativo ordine del giorno, nonché i verbali delle riunioni e i documenti esaminati od approvati. In questo modo sarebbe riprodotta una prassi che di fatto si è già instaurata in ordine alle leggi regionali rinviata e viste, che ci vengono puntualmente trasmesse.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Mi dichiaro pienamente disponibile a soddisfare tale richiesta.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, ringrazio il ministro Martinazzoli per l'importante contributo fornito.

Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 19.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 21 novembre 1991.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO