
X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E GLI AFFARI REGIONALI, ONOREVOLE FERMO MINO MARTINAZZOLI, SULL'ATTIVITÀ DELLA CONFERENZA STATO-REGIONI

II

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

(Ai sensi dell'articolo 12, comma 6, della legge 28 agosto 1988, n. 400)

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3
Seguito dell'audizione del ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni:	
Barbera Augusto, <i>Presidente</i>	3, 6, 9, 16, 19
Caveri Luciano	6
Dujany Cesare	3
Martinazzoli Fermo Mino, <i>Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali</i>	6, 12, 16
Scivoletto Concetto	6

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

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).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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.

CESARE DUJANY. Nel suo intervento della scorsa settimana, il ministro Martinazzoli aveva menzionato la crisi intercorsa nei rapporti tra il Governo e le regioni, con la recente volontaria non partecipazione dei presidenti delle giunte regionali alla riunione della Conferenza Stato-regioni dedicata alle leggi finanziaria e di bilancio.

È bene rilevare l'endemico malessere in cui versano da anni le regioni d'Italia a causa dello strisciante neo-centralismo realizzato dalla legislazione nazionale, da

provvedimenti amministrativi, dalla subordinazione della potestà amministrativa e legislativa delle regioni agli atti di indirizzo e di coordinamento, dall'orientamento giurisdizionale delle sentenze della Corte costituzionale e da controlli vari. Il ministro, però, non ha dedicato alcuna attenzione alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

Oggi, le autonomie speciali risultano in una certa misura appannate, non riuscendo ancora ad esplicarsi compiutamente e a sfruttare tutte le potenzialità loro attribuite dalla Costituzione. Ciò pone il problema di ripensare ad esse con riferimento sia alla situazione attuale sia alle ipotizzabili evoluzioni future. All'inizio, la diversità era riconosciuta, mentre l'opinione attuale tende a considerarla come un privilegio da non tollerare e qualche volta da sopprimere. Esse ritengono ancora vive le ragioni della specialità e le radici storico-linguistiche e chiedono che queste possano tradursi in un forte rendimento istituzionale, culturale, politico e sociale. Si tende invece ancora spesso a comprimere verso il basso le autonomie regionali in nome di esigenze unitarie valevoli per tutto il territorio dello Stato.

A me pare opportuno rilevare che l'unitarietà dell'ordinamento sovrano deve comporsi con la garantita diversità degli ordinamenti regionali, in un ritmo dialettico di tesi e antitesi, nello spirito degli articoli 3, 5 e 115 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale devono essere concepite come entità di governo e non di puro decentramento amministrativo dello Stato, il che provoca il loro svuotamento, la loro burocratizzazione e il loro clientelismo. Esiste oggi il pericolo che la presenza straripante dei partiti tenda a

non valorizzare tali autonomie, nonostante molte dichiarazioni di principio, data la loro organizzazione piuttosto verticistica e nonostante l'importante tema oggi in discussione tra i vari partiti.

Per quanto riguarda in particolare la Valle d'Aosta, desidero richiamare l'attenzione sugli articoli 2 e 62 della legge n. 142 del 1990, che delega il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per armonizzare la legge sulle autonomie locali con l'ordinamento della regione e raccomanda che tale delega avvenga nel minor tempo possibile (e comunque entro il 2 giugno 1992). Vorrei anche ricordare il disegno di legge costituzionale A.S. n. 136, da anni giacente presso la Commissione affari costituzionali del Senato e che riguarda i problemi delle minoranze linguistiche tedesche in Valle d'Aosta. Ricordo fra parentesi l'ormai antico progetto di legge riguardante il riconoscimento delle lingue, giacente alla Camera da tempo.

Vorrei concludere sollecitando al ministro nuove soluzioni per far funzionare lo Stato delle autonomie, o attraverso la revisione costituzionale oppure attraverso la ricerca di una serie di convenzioni tra le parti. Questo secondo concetto mi pare meriti un approfondimento, soprattutto con riguardo alle regioni a statuto speciale, poiché i loro statuti hanno origine nell'immediato dopoguerra e sono espressione di un'esigenza popolare; pertanto, pur con finalità analoghe, denotano profonde diversità fra loro. È necessario ricondurre l'istituto regionale all'ispirazione originaria, cioè quella, indispensabile, dell'autonomia culturale, linguistica, economica e istituzionale di comunità che, per tradizione e storia, hanno caratteristiche diverse tra loro e dunque, alla luce di questa esigenza, richiedono un'attenzione particolare. Mi pare che questa attenzione risulterebbe particolarmente utile in questo momento, poiché il valore dell'unità sta nella capacità di mantenere insieme la diversità, che costituiscono un elemento di arricchimento del paese.

LUCIANO CAVERI. Mi scuso perché subito dopo il mio intervento dovrò purtroppo lasciare la Commissione perché stanno per iniziare votazioni alla Camera.

Aggiungo alcune brevi notazioni alle considerazioni del senatore Dujany, che sottoscrivo e con le quali concordo.

Vorrei innanzitutto dire al ministro che mi ha alquanto stupito la parte conclusiva del suo intervento, laddove vede nel rapporto di utilità – così come lo ha definito – tra lo Stato centrale e le regioni le prospettive per il futuro, soprattutto ponendo questa collaborazione in contrapposizione a quella che ha definito la tentazione federalista. A me non sembra giusto e legittimo affiancare all'idea federalista o comunque a progetti seri di riforma federalista dello Stato – vorrei sottolineare l'aggettivo seri, come certamente non è il progetto delle tre repubbliche, a proposito del quale le forze autonomiste storiche dissentono fortemente dalla posizione della Lega lombarda – l'espressione « tentazione federalista », come se si trattasse di uno scardinamento.

Mi sembra, invece, che l'idea di valorizzazione ulteriore della Conferenza Stato-regioni vada, anche se in termini gradualisti, in quella direzione. D'altra parte, il presidente Barbera sa che l'idea del Senato delle regioni dovrebbe essere in qualche modo anticipatrice per superare quel problema di miglior connessione tra Stato e regioni che indubbiamente esiste. Semmai, l'idea federalista è un'idea valida perché – come verificiamo quotidianamente e lo stesso ministro ha ricordato – ad esempio la nascita di nuovi ministeri, come quello delle aree urbane, inevitabilmente va a cozzare contro le competenze degli enti locali e delle regioni. Sulla base della mia esperienza parlamentare, anzi, devo affermare che mi pare si vada verso un rafforzamento di certi ministeri.

Poco fa, quando la Commissione si è occupata del parere su un punto della legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenza dell'Italia alle comunità europee,

abbiamo visto come in riferimento a una determinata normativa comunitaria si faccia rinascere un ruolo dell'ispettorato del lavoro in contrapposizione – se è giusta la chiave di lettura che ha fornito il presidente della Commissione – ad alcune strutture oggi esistenti sul territorio e che sono gestite dalle regioni e dalle unità sanitarie locali. Ho fatto questo esempio per dire che credo, viceversa, che si debba fortemente ragionare – come molti autorevoli esponenti del suo partito hanno fatto, signor ministro – sull'ipotesi federalista, che è una sorta di idea positiva trasversale che percorre un po' tutte le forze politiche.

Venendo, invece, al lavoro della Conferenza Stato-regioni, raccolte anche le impressioni generali di alcuni rappresentanti regionali, devo rilevare che dalla legge n. 400 ad oggi i risultati non sono stati molto soddisfacenti, soprattutto perché la Conferenza è stata mal gestita. Credo che ci si possa rivolgere questa accusa reciprocamente, cioè che le regioni possano accusare lo Stato di avere gestito male la Conferenza, e che quest'ultimo a sua volta legittimamente (come ha fatto il ministro) possa affermare che le regioni non hanno capito l'utilità e la validità della Conferenza stessa. D'altra parte, forse, è sempre meglio una politica di rapporto diretto con il ministro e con il Presidente del Consiglio, piuttosto che il vero e proprio assalto che oggi viene condotto con le leggi speciali. Leggendo i giornali scopriamo, infatti, che l'università di Torino vuole che con una legge speciale le siano assegnati 800 miliardi, che la tal città vuole una legge speciale, che qualcun altro fa le Colombiadi, vuole le Olimpiadi, perché si è scoperto che i mondiali di calcio sono stati un mezzo per aggirare molte leggi ed ottenere denaro spendibile subito; certamente questo indirizzo esiste ed è negativo anche per le regioni, perché dividendosi tra loro è chiaro che si trovano ad avere un fronte di trattativa con lo Stato assai più ridotto e meno valido.

Il giudizio, dunque, è abbastanza negativo e ritengo che per il futuro si debba anche compiere una distinzione tra esigenze minime ed esigenze massime. Come esigenza minima – il ministro lo sa – vi è la richiesta che la Conferenza Stato-regioni diventi una sede effettiva di consultazione e di dibattito, più che di ratifica di decisioni già assunte, come è accaduto molte volte. Il senatore Dujany ha anche ricordato la minaccia, fatta quest'anno dalle regioni, di non partecipare più alla Conferenza, essendosi trovate di fronte ad una ipotesi di legge finanziaria nella quale era già tutto deciso, soprattutto in materia sanitaria, senza che esse avessero alcuna possibilità di incidere.

Esigenza minima è quella di rendere davvero operativa e funzionante la Conferenza Stato-regioni, per esempio attraverso una verbalizzazione. Sembra un argomento di poco conto, ma spesso il fatto che manchino resoconti ufficiali o che questi, seppure vi sono, non siano a disposizione di entrambe le parti fa sì che determinate decisioni assunte all'interno della Conferenza finiscano per non avere una propria ufficialità. So, dunque, che una delle richieste minimali avanzata dalle regioni è quella di ottenere una vera e propria verbalizzazione.

Il ministro ha già posto un altro delicato problema: se mai si dovesse votare all'interno della Conferenza Stato-regioni, chi avrebbe diritto di farlo? Forse neanche lo stesso ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali avrebbe tale diritto, poiché mi pare che al riguardo la legge sia abbastanza equivoca.

Vi è poi anche un altro punto molto interessante, sul quale il ministro si è soffermato: oggi la Conferenza Stato-regioni è stata istituzionalizzata con una legge ordinaria, la n. 400 del 1988, legge che potremmo definire rinforzata in quanto applicativa di una norma costituzionale, però mi pare che lo stesso ministro abbia posto il problema se e come, eventualmente, « costituzionalizzare » la Conferenza stessa, per trasformarla in qualcosa di più importante per entrambe le parti. Se questo fosse il progetto del

Governo, credo che dovrebbe essere concretizzato nelle prossime settimane, quando alla Camera si inizierà l'esame del provvedimento sul bicameralismo perché – benché io sia molto scettico sul fatto che tale provvedimento arrivi alla conclusione – questo sarà certamente uno dei temi più importanti della prossima campagna elettorale e della prossima legislatura.

Credo che formalizzare da parte del Governo un'idea di vera e propria « costituzionalizzazione » della Conferenza Stato-regioni potrebbe essere molto importante, perché vorrebbe dire che si è scelto di non intraprendere altre strade. Personalmente sono convinto che la trasformazione del Senato in Senato delle regioni avrebbe permesso l'esistenza di un organo, già costituzionale, di snodo dei problemi tra lo Stato e le regioni e non di parcellizzazione perché – lo ripeto – sono convinto che chi conosce i sistemi federali si rende conto che il senso di unitarietà di uno stato federale è molto spiccato proprio perché le specificità riescono ad esplicarsi. Nessuno ha il senso della Confederazione elvetica più di uno svizzero, che sia di lingua italiana, di lingua tedesca o di lingua francese, poiché all'interno l'equilibrio dei poteri è tale da dare soddisfazione a tutte le diversità. Sono altresì convinto che nel nostro piccolo, o forse sarebbe meglio dire nel nostro grande, tenendo conto di una diversa origine dello Stato – non è il caso di discutere ora di tutte le difficoltà che si pongono in Italia rispetto ad un progetto federalista – e credendo nella strada della gradualità, l'idea della costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni sia un'idea buona, che il Governo dovrebbe in qualche modo perseguire.

PRESIDENTE. Devo scusarmi con la Commissione e con il ministro per non aver dato atto all'inizio di questa riunione della tempestività con la quale il ministro stesso ci ha fatto pervenire, aderendo ad una richiesta da me formulata nel corso del precedente incontro, i verbali della Conferenza e tutti gli altri do-

cumenti richiestigli, compresa una relazione particolarmente dettagliata sull'attività della Conferenza stessa. La segreteria non ha proceduto alla fotocopiatura di tutti questi documenti poiché sono molti, tuttavia ve ne sono alcune copie a disposizione dei colleghi che intendano prenderne visione. È invece stata fotocopiata la relazione generale, quindi ve ne è una copia per ogni collega.

Probabilmente l'onorevole Caveri si riferiva ad una resocontazione più dettagliata delle riunioni della Conferenza, comunque per quanto ho potuto rilevare una verbalizzazione esiste.

LUCIANO CAVERI. Le regioni si lamentano del fatto che per un certo periodo è stato per loro difficoltoso avere tale verbalizzazione e non capivano fino a che punto essa fosse ufficiale.

FERMO NINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Ci sono cose che sono molto poco misteriose, ad esempio vi è la circostanza che la Conferenza non dispone di stenografi che potrebbero procedere ad una verbalizzazione più analitica. Questo per dire come stanno davvero le cose.

CONCETTO SCIVOLETTO. Intendo innanzitutto ringraziare il ministro Martinazzoli per aver tempestivamente accolto l'invito della Commissione a riferire sull'attività della Conferenza Stato-regioni istituita ai sensi della legge n. 400 del 1988. Voglio sottolineare questo dato perché, pur essendo previsto, al comma 6 dell'articolo 12 della legge, un rapporto periodico al riguardo fra il ministro e la Commissione bicamerale, questa è la prima volta che, dal 1988 ad oggi, il ministro viene a riferire.

PRESIDENTE. È la prima relazione scritta, perché ve ne fu una orale del ministro Maccanico.

CONCETTO SCIVOLETTO. Mi riferisco allo specifico ordine del giorno della seduta odierna: il ministro cioè riferisce alla Commissione sull'attività della Confe-

renza Stato-regioni. Sottolineo questo come un dato positivo di cui do atto al ministro, considerandolo anche come una sollecitazione ad interpretare in modo più incisivo, quindi con maggiore frequenza, la periodicità prevista dal citato comma 6 dell'articolo 12. Questo aspetto attiene alle relazioni politiche tra il ministro e la Commissione ma, conoscendo la sensibilità del ministro Martinazzoli, ritengo che il problema potrà essere risolto positivamente.

Condivido la valutazione critica sull'insieme dell'esperienza compiuta fino a questo momento nell'ambito della Conferenza Stato-regioni. Mi permetto però di includere questo giudizio in un'analisi politica più generale, che attiene complessivamente ai rapporti fra lo Stato e le regioni. La riflessione da cui parto è che esiste uno scarto enorme, una contraddizione stridente, fra il dibattito sul nuovo regionalismo, sul federalismo (al di là del fatto se costituisca una tentazione o meno), sulle belle affermazioni riguardanti l'Europa delle regioni, sugli approcci estremamente interessanti presso la I Commissione e nell'Assemblea della Camera sulle ipotesi di riforma del bicameralismo e del ruolo delle regioni, con una riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione (tutte cose che sottolineano il ruolo delle regioni) e il comportamento concreto, che invece mi pare segnali punti di grave arretratezza anche rispetto a periodi nei quali non si parlava di queste cose.

Sul terreno del riconoscimento effettivo delle competenze, del ruolo, delle funzioni e della soggettività politica delle regioni, mi pare sia stato compiuto un passo indietro, proprio nel momento in cui sussiste una forte spinta in un'altra direzione. Lo stesso ministro Martinazzoli, ad esempio, ha parlato di scavalcamenti del Governo o del Parlamento nei confronti della Conferenza, citando alcuni casi (la legge relativa all'ente nazionale per il turismo, il piano energetico ed altro). Si tratta di segnali abbastanza significativi e che fanno riflettere, così come dovrebbe farci riflettere, in termini forse

anche più marcati di quelli che ho potuto leggere nella relazione del ministro, il tema della riforma della finanza regionale. Si tratta, infatti, di uno dei punti decisivi se vogliamo uscire dalla retorica regionalista e affrontare veramente la questione degli assetti regionali e dei rapporti fra lo Stato e le regioni.

Dopo queste riflessioni abbastanza schematiche (perché non voglio dilungarmi troppo), mi domando se alla base di questi comportamenti non vi sia una teoria non scritta e non professata, abbastanza diffusa - e comunque più di quanto si possa pensare - che schematicamente riassume nella frase « il centro è bene, la periferia è male ». Si tratta di una teoria che causa tutta una serie di comportamenti di centralizzazione degli interessi particolari e settoriali, come abbiamo avuto modo di vedere in rapporto a diversi provvedimenti di cui ci siamo occupati anche in questa Commissione. Mi riferisco, per esempio, alla legislazione d'emergenza nel settore della criminalità: le competenze delle regioni sono state falcidiate in modo abbastanza grave e inquietante (e i fatti hanno dimostrato la totale inutilità di quelle procedure); mi riferisco, ancora, ad altre emergenze, come quelle ambientali o addirittura quelle delle « ricorrenze ». Alcune sono prevedibili con anni di anticipo, come le celebrazioni colombiane e i mondiali di calcio. Questo è un nuovo capitolo della politica italiana: si scoprono improvvisamente emergenze che erano prevedibili da anni!

Il dato comune agli aspetti che ho ricordato è un attacco alle competenze regionali e al discorso da me richiamato all'inizio del mio intervento, che formalmente è comune a tante forze politiche. Cito anche il modo in cui si affronta il problema dei cosiddetti tagli nella predisposizione della legge finanziaria. Si tratta solo di tagli e si trascura la visione complessiva della gestione delle risorse finanziarie e della responsabilità della spesa. Dei vari tasselli esistenti, si affronta concretamente soltanto quello dei

tagli, mentre tutto il resto (la riforma della finanza locale e tutte le altre questioni che definiscono le competenze e l'autonomia delle regioni) non viene affrontato ed è rinviato *sine die*, anche se mi auguro che possa determinarsi un'inversione di questa tendenza. Ritengo che la non partecipazione delle regioni alla riunione della Conferenza dedicata all'avvio della discussione sulle leggi finanziarie e di bilancio per il 1992 segnali un punto altissimo di rottura, di scontro tra lo Stato e le regioni. Non intendo drammatizzare o enfatizzare il fatto, ma desidero invitare a riflettere serenamente ed in modo costruttivo, anche se con un'attenzione critica e rigorosa, su come possa essersi determinata una situazione tale per cui per la prima volta le regioni non partecipano ad una simile riunione. Dico questo anche perché a maggio le regioni avevano espresso valutazioni precise sul documento di programmazione economico-finanziaria ed avevano prospettato una serie di questioni delle quali certamente non si è tenuto conto in sede di elaborazione della legge finanziaria per il 1992 e del bilancio di previsione per gli anni 1992-1994.

Come ho già detto, dunque, desidero invitare ad una riflessione su tali questioni e, in particolare, chiedere come il Governo nel suo insieme e il ministro singolarmente intendano superare questa discrasia, questa contraddizione stridente tra l'insieme dei ragionamenti che si compiono e la prassi quotidiana del Governo, ed a volte del Parlamento, per quanto riguarda il rapporto tra lo Stato e le regioni.

Non intendo soffermarmi a lungo su questioni particolari - attinenti la sanità, i trasporti o l'agricoltura - che pure sono state oggetto di riflessione e di prese di posizione da parte delle regioni oltre che delle forze politiche, compreso il gruppo cui appartengo. Solo per fare un esempio ricordo che la legge n. 201 del 1991, che proroga gli effetti della legge n. 752 del 1986, in effetti ha consentito che di tutti i fondi stanziati per il 1991 due terzi vadano al Ministero dell'agricoltura ed un

terzo alle regioni; si parla di Europa delle regioni, dal dibattito che si svolge alla Camera sembra emergere che l'agricoltura sarà di totale competenza delle regioni ed invece si torna addirittura indietro rispetto alla ripartizione prevista dalla legge n. 752. Dunque, non solo non si sta fermi, non si congela la situazione in attesa della riforma, ma si va indietro: è questo il punto che mi permetto di sottoporre al ministro.

Concludo soffermandomi su una questione che più volte è stata sollevata in questa Commissione non solo da parlamentari siciliani ma, per la rilevanza che ha assunto sul terreno dei principi, anche da colleghi provenienti da altre regioni: mi riferisco al fondo nazionale di solidarietà per la Sicilia previsto dall'articolo 38 dello Statuto siciliano. A parte il ragionamento generale sul rapporto tra Stato e regioni, si devono considerare a tale proposito anche altri fattori; poco fa il senatore Dujany accennava al problema delle specialità: si tratta di un tema sul quale bisogna ancora riflettere, tuttavia questa Commissione, discutendo in proposito, ha di recente confermato l'attualità della specialità, ha cioè rilevato che vi è un fondamento attuale delle specialità, che non è solo un fatto di rapporti finanziari. Mi permetto, allora, di chiedere al ministro come venga collocato il Mezzogiorno nell'ambito di questo ragionamento.

A volte, infatti, si ha l'impressione che si voglia dare una risposta sommaria al movimento leghista inseguendolo sul terreno della critica più plebea e plateale del leghismo, quindi compiendo non un'operazione di unità nazionale ma di frantumazione, di attacco agli elementi della solidarietà, su cui si basa uno Stato unitario. Il corporativismo territoriale divora tutto ed alla fine divora le basi stesse dello Stato unitario: questo non può non preoccupare noi tutti.

Sono in grado di fare l'elenco di tutta una serie di esclusioni da alcuni fondi previsti dalla legge n. 38 del 1990 ai danni della Sicilia e in genere delle regioni a statuto speciale: esclusione dai

finanziamenti per consultori familiari, funzioni ex ONMI, asili nido; esclusione dal fondo nazionale dei trasporti (parte corrente) e dal fondo per i programmi di sviluppo; esclusione dal fondo per gli interventi programmati in agricoltura di cui alla legge n. 752 del 1986; esclusione dal fondo nazionale per gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale, dal fondo sanitario nazionale per la parte in conto capitale e riduzione dei trasferimenti dal fondo sanitario nazionale per la parte in conto corrente e così via. A questo si aggiunge la riduzione del fondo di solidarietà nazionale che, come il ministro sa, per il 1992 praticamente comporta la soppressione di tale fondo previsto dall'articolo 38 dello Statuto che, come tutti ben sappiamo, è approvato con legge costituzionale. Si procede, dunque, calpestando la Costituzione e le leggi. Faccio questa considerazione al di là del comportamento che può aver tenuto o tiene la regione siciliana ed al di là dei giudizi politici che ciascuno esprime. Lei può bene immaginare, ministro Martinazzoli, quale giudizio politico dia io sulla regione siciliana, ma in questo caso il problema è un altro.

Rimanendo alla vecchia previsione, cioè all'unica previsione legale, quella di equiparare il fondo di solidarietà all'86 per cento dell'imposta di fabbricazione riscossa in Sicilia, la Sicilia avrebbe dovuto ricevere nel 1992 circa 1.759 miliardi, mentre ne avrà 200. Quando in questa Commissione affrontammo il problema con il ministro Macchiano, suo predecessore — al quale non è certo mia intenzione muovere alcuna critica, poiché il problema è quello del modo di operare del Governo nel suo insieme — si disse che era opportuno, essendo in corso d'esame il riassetto, all'indomani della riforma tributaria, del rapporto tra Stato e regioni, bloccare il fondo, per assumere poi nuove decisioni. Accade, però, che questa definizione dei rapporti complessivi non avviene: il fondo di solidarietà viene tagliato. I trasferimenti ordinari sono preclusi dal fatto che i fondi straordinari assegnati alla Sicilia e ad altre

regioni sono in eccedenza rispetto ad altre realtà e quindi devono essere ridotti. Si arriva così ad un taglio complessivo: non solo sull'ordinario, ma anche sullo straordinario per motivazioni d'ordine complessivo. Una linea del genere non può essere seguita. Ritengo che le forze politiche più attente ai valori democratici abbiano il dovere di reagire, affrontando la questione in modo chiaro e definitivo.

Ringrazio il ministro per la sua presenza e mi auguro che, in sede di replica, possa rispondere alle questioni sollevate in questa sede dall'onorevole Galeotti, da altri colleghi e da me.

PRESIDENTE. Mi associo al ringraziamento al ministro per l'attenzione con cui ha seguito il dibattito e per la tempestività con cui ha fatto prevenire la documentazione richiesta. Mi permetto di ricordare in proposito che un tema specifico su cui desidereremmo notizie è il *deficit* della regione Puglia.

La discussione odierna è stata utile e dimostra l'interesse della Commissione per la Conferenza Stato-regioni, un'interesse particolarmente forte, che data da lontano. Infatti, per la prima volta in una seduta del 1980 la Commissione chiese l'istituzione di una Conferenza, che coinvolgesse il Governo e le regioni, presso la Presidenza del Consiglio. Era allora presidente della Commissione il senatore Modica, che desidero ricordare in questo momento. Nel luglio dello stesso anno il Senato approvò un ordine del giorno, cosiddetto Giannini, con il quale si approvava la relazione dell'allora ministro per la riforma burocratica. Dei punti in esso contenuti l'unico che ha avuto attuazione è quello relativo alla riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio ed all'istituzione di una Conferenza delle regioni presso la Presidenza del Consiglio. La legge di riforma della Presidenza del Consiglio è stata attuata solo in parte.

Desidero poi ricordare l'impegno con cui la Commissione ha espresso un parere che ha consentito di rielaborare lo schema di decreto delegato sul riordino dei comitati misti presentato dal ministro

Maccanico, che ha portato all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 418; tale decreto rappresenta la trama normativa su cui oggi la Commissione ha modo di lavorare.

L'ordine del giorno Giannini prevedeva una serie di proposte di riforma dell'amministrazione pubblica. Certo, alla luce del recente dibattito sulle riforme istituzionali, esso appare « invecchiato », ma sin da allora collocava il tema di un più razionale rapporto tra Stato e regioni nell'ambito di un discorso complessivo di riforma delle istituzioni.

Soltanto attraverso una riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato e del Parlamento è possibile superare quella settorializzazione che il ministro ha individuato in modo opportuno come causa del deterioramento dei rapporti tra Stato e regioni. Mi consenta tuttavia il ministro di sottolineare la delusione di questa Commissione per il fatto che non è stata data attuazione alla norma contenuta nella legge n. 158 che prevedeva l'individuazione dei fondi settoriali, ad eccezione di quello sanitario e di quello per i trasporti, perché confluissero nella parte variabile di cui all'articolo 9 della legge stessa. Nella relazione che accompagna la legge finanziaria si afferma che sono intervenute difficoltà di accertamento; sarebbe opportuno che il ministro chiarisse quali siano state queste difficoltà e se sia possibile superarle.

Ho raccolto il rilievo del ministro circa la scarsa attenzione che il Parlamento ha rivolto al tema della riconduzione di tutti i rapporti Stato-regioni entro l'alveo della Conferenza. Vorrei ricordare che la Commissione ha avuto modo più volte di segnalare alle Commissioni competenti tale esigenza. Così è accaduto per la legge sull'ordinamento universitario, per le misure contro l'abusivismo commerciale, per l'istituzione del servizio nazionale della protezione civile, per la disciplina della riproduzione animale, per l'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (un progetto che fortunatamente non è andato avanti), per gli interventi in favore dei

minori soggetti a rischio. Un discorso a parte va fatto per la legge quadro sulle aree protette, per la quale abbiamo individuato specificità che potrebbero consentire una sede particolare.

Non abbiamo potuto far altro che segnalare le situazioni particolari, poiché l'ambito di competenza della Commissione è limitato. Per quanto mi riguarda, ho colto con favore l'auspicio del ministro che questa Commissione possa esprimere pareri rinforzati. Anch'io sottolineo questo auspicio; la Commissione più volte ha considerato il problema.

Si pone a monte anche un'altra questione: la riforma del regolamento del Senato ha previsto l'intervento della Commissione nell'*iter* dei progetti di legge attraverso la formulazione di pareri, sia pure non rinforzati, mentre la Camera non ha proceduto in tal senso. È vero, è in discussione molto più di un parere o di un rafforzamento dello stesso, è addirittura in discussione una presenza delle regioni, in varie forme, persino nell'organo legislativo, nella seconda Camera.

Non è questa la sede per affrontare il tema; mi sembra tuttavia che uno Stato che voglia essere un vero Stato regionale non possa non dare una risposta. Tutti gli Stati regionali, a prescindere dai modelli federali, prevedono forme di presenza di entità decentrate in una delle due Camere. Non mi pare che la formula, adottata in questo ramo del Parlamento, del Senato per le regioni sia da preferire, ma non è questa la sede — ripeto — per discutere un argomento così rilevante.

In ogni caso, se non si dovesse arrivare ad una soluzione, l'unica strada percorribile mi sembrerebbe quella del rafforzamento dei poteri della Conferenza Stato-regioni. Andando rapidissimamente al punto specifico, sono d'accordo con il ministro quando afferma che tale Conferenza deve tenere un alto profilo politico, deve avere quei compiti di informazione, consultazione e raccordo che sono indicati dalla legge. Ciò comporta alcune conseguenze precise, che mi permetto di segnalare al ministro come auspicio e come raccomandazione.

In primo luogo, la conferenza Stato-regioni deve esprimere pareri su schemi di provvedimenti che, pur assumendone il Governo la relativa responsabilità, non devono essere già definiti e immutabili, perché altrimenti quei pareri diventerebbero rituali e non consentirebbero l'acquisizione di un concorso delle regioni. Sotto questo profilo, la vicenda del disegno di legge finanziaria presentato negli ultimi giorni, quando ormai era definito, non è certamente esemplare, anche se non si tratta solo di questo caso; pare, infatti, che ciò sia avvenuto – esamineremo meglio i verbali – per vari provvedimenti.

In secondo luogo, come corollario del profilo politico alto, i pareri devono essere espressi al massimo livello politico (questo aspetto riguarda particolarmente il versante delle regioni). È quindi auspicabile che i presidenti delle stesse trovino il modo di partecipare all'attività della Conferenza, evitando tranne casi eccezionali di inviare gli assessori o addirittura i tecnici.

Il terzo corollario derivante da quel presupposto riguarda l'attività della Conferenza, che deve attenere alla valutazione, alla discussione e al confronto su criteri generali, deve consentire di impostare accordi di programma e linee comuni di attività, per cui non può riguardare la negoziazione minuta di provvedimenti amministrativi. Esprimo dunque l'auspicio che i comitati interni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 418 svolgano una funzione istruttoria reale, in modo da consentire alla Conferenza di mantenere quel profilo cui si faceva riferimento e di occuparsi di criteri generali di politica istituzionale, di coordinamento e di confronto tra politiche.

Come quarto corollario, la conferenza non può assumere le caratteristiche di un organismo di cogestione; pertanto, l'interpretazione in effetti ambigua e non semplice della legge dovrebbe essere operata nel senso di prevedere la presenza dei ministri di settore non come membri

della Conferenza, proprio per evitare quelle caratteristiche cui facevo cenno, che non dovrebbero interessare né il Governo né le regioni.

Pongo, in primo luogo a me stesso ma anche alla Commissione, un interrogativo senza pretendere una risposta, considerandolo utile al prosieguo dei lavori alla Camera e, speriamo, il più rapidamente possibile al Senato, sul progetto generale di modifica del titolo V della Costituzione. Mi chiedo – ma mi è sembrato di cogliere un interrogativo anche nell'intervento del ministro – se non sia possibile modificare anche l'articolo 95 della Costituzione, laddove si prevede l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e, ponendosi mano a questa parte della Carta fondamentale, costituzionalizzare anche la « Conferenza Governo-regioni ». La norma potrebbe essere formulata nel seguente modo: « La legge prevede le attribuzioni e l'organizzazione della Conferenza Governo-regioni con compiti di informazione, consultazione, raccordo tra gli indirizzi dello Stato e delle regioni ». In altri termini – la dizione potrebbe essere variamente formulata – si rinvierebbe alla legge. Tuttavia, bisognerebbe fare attenzione – ecco perché ho posto la questione in forma interrogativa – che ciò non sia un modo per eludere un problema importante, quello della presenza delle regioni nelle scelte politico-amministrative.

Il mio interrogativo potrebbe ricevere una risposta negativa sulla base dell'esperienza della Germania, dove coesistono il *Bundesrat*, che costituisce un robusto momento di partecipazione dei *Länder* all'attività legislativa, e le conferenze dei *Länder*, che svolgono importanti funzioni di raccordo nell'attività amministrativa dello Stato e delle regioni, senza per questo essere svuotate o svuotare la funzione del *Bundesrat*.

Volevo limitarmi a formulare questi interrogativi, non senza ringraziare ancora una volta il ministro, cui do la parola per la replica e per le informazioni che ha detto di volerci dare sul deficit della regione Puglia.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Desidero ringraziare a mia volta il presidente e tutti i colleghi intervenuti in una discussione che considero di grande rilievo e significato, anche per quello che riguarda alcune valutazioni critiche. In proposito sento il bisogno di chiarire che le assumo interamente come membro del Governo; non vorrei apparire come chi abbia la pretesa di essere testimone neutrale del conflitto denunciato. Faccio parte del Governo e quindi le valutazioni critiche espresse vengono da me recepite in termini di assunzione di responsabilità.

Vorrei ringraziare anche per le molteplici riflessioni che sono emerse dal dibattito, che mi consentono di propormi valutazioni ulteriori in ordine alle questioni affrontate, alcune in termini specifici, altre in termini più generali, altre *de iure condendo*.

Ci siamo visti la volta scorsa in una situazione che registrava un momento abbastanza drammatico di difficoltà di comunicazione tra il Governo e le regioni. Vi era stata da parte dei presidenti delle giunte regionali la decisione di disertare la riunione della conferenza Stato-regioni in ordine alla valutazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria. Nel frattempo, peraltro, abbiamo recuperato, credo positivamente e con buona volontà di tutte le parti, questa condizione, che a me appariva assolutamente insostenibile, e si è svolta una sessione della Conferenza Stato-regioni, la scorsa settimana, presieduta dal Presidente del Consiglio e preceduta da alcuni precisi atti istruttori, che hanno consentito di superare l'*impasse* che si era creato e che era tra le cause dell'atteggiamento dei presidenti delle regioni.

Come sapete, c'era un contenzioso, che per la verità non è stato risolto, e che è stata la causa più immediata e più aspra del dissenso, relativo alla valutazione della spesa sanitaria del 1991. Eravamo di fronte ad una divaricazione assolutamente insanabile tra le stime delle regioni e le valutazioni del Ministero del

tesoro. Il risultato ottenuto dalla Conferenza Stato-regioni è consistito in una rimeditazione, da parte del tesoro, della sua stima, per cui dagli iniziali 3.500 miliardi si è passati ad una valutazione pari a 5.600 miliardi. Peraltro, il Governo si è impegnato a definire la strumentazione tecnico-legislativa necessaria a rendere attiva questa disponibilità finanziaria, nei termini indicati. Inoltre, vi è stato accordo sul fatto che la disputa non è chiusa, perché io stesso ritengo che occorra approfondirne le cause: non vedo la ragione, infatti, per cui si dovesse giurare sulla stima del tesoro, ma non vedo neanche quella per cui si dovesse accettare la tesi opposta delle regioni. L'accordo è stato nel senso che, a consuntivo, si valuteranno le singole voci in base ad un'analisi minuziosa.

Ho aggiunto, perché continuo a considerarlo giusto, che ciascuno deve accettare l'individuazione di eventuali responsabilità. Il calcolo del tesoro, infatti, prendeva in considerazione la circostanza che anni fa la legge finanziaria aveva previsto che non si superasse, per le spese per acquisto di beni e servizi, l'11 per cento di incremento rispetto all'anno precedente. Questo calcolo teneva conto di aumenti dovuti al tasso di inflazione. Per modificare la sua stima, il tesoro ha dovuto impegnarsi a proporre alle Camere una deroga a questo tetto perché altrimenti non riuscirebbe a calcolare quanto in più intende dare. Mi è stato detto che quel limite è stato superato in diversi punti.

Ritengo che questa situazione esiga un'indagine molto accurata, perché si dimostrerà come siano troppo rudimentali gli attuali sistemi di indicazione della spesa. Non ho dubbi sulla circostanza che, se in una regione del sud, fino a due anni fa, mancavano i presidi ospedalieri, mentre ora per fortuna ne sono sorti uno o due, la spesa per investimenti per beni e servizi cresce enormemente, molto più dell'11 per cento, per il semplice motivo che, se non esistevano ospedali, non era necessario comprare apparecchiature radiologiche, o per la TAC e così via. Se

poi per avventura sia accaduto – facendo un esempio banalissimo – che potendosi acquistare una FIAT Croma si è invece deciso di comprare una Lancia Thema, cioè se si sono registrati sprechi immotivabili, è giusto andare alla ricerca delle responsabilità soggettive, perché altrimenti non si uscirà mai da una disputa che non ha alcun costrutto, se non quello di alimentare progressivamente l'incremento della spesa pubblica senza migliorare la qualità dei servizi. Sono convinto che la partita del regionalismo sarà vincente se la giocheremo anche sulla possibilità di dimostrare che con il regionalismo si ha una migliore efficienza nella spesa. Se invece persuaderemo gli italiani che un maggiore regionalismo significa soltanto una maggiore spesa pubblica, non costruiremo certamente intorno all'idea regionalistica una solidarietà civile e culturale quale quella che si richiede per fare qualche passo avanti in questa direzione.

Nella riunione, il ministro del bilancio si è impegnato, d'accordo con le regioni, che a loro volta si sono impegnate ad indicare i loro rappresentanti ai sensi della legge n. 158, a fornire in tempi brevissimi (mi pare dieci o quindici giorni) al Presidente del Consiglio e alla Conferenza Stato-regioni tutte le indicazioni che consentano al Presidente del Consiglio di emanare il decreto previsto dalla citata legge n. 158, per il reinserimento nei bilanci regionali delle voci indicate criticamente, anche in questa Commissione, come uno dei modi attraverso cui, di fatto, non si realizzano le disposizioni della legge n. 158.

Dico incidentalmente, perché riguarda un aspetto che deve portarci a non avere una visione unilaterale dei problemi, che i presidenti delle regioni si sono impegnati con me a consentire ad un incontro, al di fuori della Conferenza Stato-regioni, con il ministro dell'interno per valutare insieme come mai, in ordine all'applicazione della legge n. 142 del 1990, le regioni a tutt'oggi non abbiano ancora rispettato alcuni adempimenti. Mi riferisco al problema delle aree metropolitane, a

quello delle nuove comunità montane, a quello dei nuovi controlli amministrativi sugli atti degli enti locali.

In sintesi, posso osservare che, anche per la drammatizzazione indotta dal gesto dei presidenti delle regioni – ma credo anche per una mia sia pur modesta ostinazione –, il momento critico è stato superato positivamente. Certo, mi auguro che non ci fermeremo a momenti episodici, perché il problema è quello indicato in modo omogeneo in tutti gli interventi dei membri della Commissione: mi riferisco all'esigenza di far funzionare davvero, per quanto abbia dei limiti o possa apparire inadeguata rispetto alle esigenze, la Conferenza Stato-regioni.

All'interno di una considerazione generale, che condivido, anch'io mi pongo la domanda ricordata dal senatore Scivolletto: come mai, mentre si immaginano congetture assai coraggiose di rivisitazione del regionalismo, si ha l'impressione che si compiano passi indietro rispetto a quanto già esiste? Penso anch'io che si tratti di un modo abbastanza eccentrico di procedere verso le riforme, indietreggiando. Non ho una risposta univoca a questa domanda e mi chiedo se per avventura, accanto ad altre ragioni, questo non sia il sintomo più evidente che le difficoltà sono intrinseche all'attuale stato della legislazione in materia di autonomie regionali. In altri termini, mi pare difficile misurare i livelli di responsabilità reciproche. Credo che, accanto a questa ragione, cioè la valutazione sull'insufficienza del modello normativo e della sperimentazione ventennale delle regioni a statuto ordinario, esistano altri motivi, in ordine ai quali le posizioni ed i giudizi possono essere i più diversi. Mi limito a constatarli.

Temo che, in momenti in cui si registra un'enorme difficoltà di regolazione della spesa pubblica, sia inevitabile che il rimedio sia quello che il senatore Scivolletto ha ricordato, classificandolo come alquanto rozzo e schematico. Non ho difficoltà ad ammettere che anche i cosiddetti tagli previsti dalla legge finanziaria possono, per questo aspetto, apparire niente più che operazioni molto rudimen-

tali, piuttosto che sottese a politiche in qualche modo percepibili e verificabili per la loro intenzione ed i loro orientamento. Ammetto che non si tratta di una cosa buona, ma è così ed ho l'impressione che per quanto l'antidoto possa apparire, sul dato del realismo quotidiano, abbastanza precario di fronte all'evidenza delle cifre o dei dati culturali, la scommessa da fare sia comunque sul versante di una rinnovata cultura politica della statualità nel nostro paese.

Mi appare chiara la divaricazione quasi insostenibile che vi è tra l'intenzione riformatrice e la realtà che constatiamo, tuttavia penso che chi vi crede non abbia altro luogo in cui collocare questa stessa intenzione. In questo senso mi permetto soltanto qualche spunto in ordine alle considerazioni generali che sono state fatte. Credo, dunque, che una non esangue iniziativa riformatrice — lo dico anche al senatore Dujany — o si situa non in una infedeltà al passato, ma in una capacità di attualizzare le questioni, oppure non vince.

Non ho dubbi sulla circostanza — l'ho detto anche alla Camera, concludendo la discussione generale sull'ipotesi di riforma regionale — che si torna ad affrontare seriamente il tema regionalistico se si recupera il senso autentico di questa cultura, cioè se si riconosce quello che probabilmente non è mai stato riconosciuto, direi neanche dai costituenti, e che invece ben vedeva Luigi Sturzo, che credo sia ancora il teorico più attuale e più autorevole in questa materia nell'ambito della cultura politica e sociologica italiana: parlo dell'idea che le regioni costituiscono un livello politico. Sturzo diceva che la regione deve essere la sede più fine e più sensibile capace di tradurre politicamente le peculiarità, le potenzialità delle singole dimensioni territoriali. Commentando la scelta dei costituenti e pur affermando che ogni scelta è in sé un po' una mortificazione e che occorre accettare la circostanza che vi è poi sempre un divario tra l'intenzione e l'impresa realizzata, tuttavia Sturzo sottolineava con grande forza critica che a questo approdo della politicità della regione nean-

che il costituente aveva voluto, senza riserve, arrivare. E segnalava che questa angustia avrebbe pesato, in seguito, sull'esperienza realizzata del regionalismo italiano.

Come più di uno di voi ha rilevato vi è, invece, la tendenza ad interpretare in termini puramente di decentramento amministrativo l'istituto regionale ed è chiaro che in questo modo s'imbocca una strada senza uscita; perché, sotto questo profilo le regioni appaiono agli enti infra-regionali quasi come un ingombro, piuttosto che come l'esaltazione e l'arricchimento della loro funzione ed appaiono allo stato centrale, alla burocrazia centrale, quasi come un ingombro rispetto al decisionismo centralistico che è proprio delle burocrazie centrali (buono o cattivo che sia, quali che ne siano i risultati). Quindi credo che un ripensamento vada compiuto. Del resto, l'ipotesi di riforma della quale si discute esprime fortemente questa sensibilità.

Secondo me, il progetto del quale si discute alla Camera, collegando la riforma del regionalismo a quella del bicameralismo — quali siano le opinioni che si possono avere sul limite della riforma del bicameralismo proposta alla Camera — collega non a caso i due versanti. Sono a mia volta convinto che non si può fare una riforma regionalistica autentica se non si riformano anche tanti altri versanti dello Stato. L'esperienza di questi venti anni è in questo senso: non si riforma in un punto solo quando si ha a che fare con una concezione complessiva della statualità.

Peraltro, rispetto a don Sturzo che evocavo prima, a me pare, senatore Dujany, che l'attualità di un'idea regionalista si spieghi meglio, risulti più persuasiva e convincente se viene collocata non sul filo di un'azione di regolamento di confini — voglio dire in termini garantistici per le regioni nei confronti dello Stato —, bensì all'interno della convinzione che uno Stato che voglia governare una società moderna non può farlo da un punto solo, ma deve porre le decisioni di governo alla distanza più equilibrata ri-

spetto ai bisogni di quella stessa società. In questo senso non ho alcuna ragione di dissenso, anzi ho forti ragioni di consenso in ordine all'affermazione fatta poc'anzi dal senatore Dujany; sono anch'io convinto che oggi il tema dell'unità dello Stato si ricostruisce assumendo le diversità come una risorsa, una ricchezza e non, invece, come un imbarazzo. Non credo che vi sia oggi l'idea di convincere gli italiani ad una unità nazionale di tipo conformistico; mentre si pone il problema di far intendere agli italiani, che in questa stagione stanno cominciando a non capire più perché siano italiani, che invece una ragione c'è ed è costituita da questo dato di solidarietà non sentimentale, non vaga, non domenicale. Credo che anche su questo terreno si ponga una questione nord-sud, che temo diventerà sempre più acra.

Non penso che sia risolutiva fino in fondo l'idea di affermare assiomaticamente la nostra unità. Purtroppo una disunità si constata e lo si fa, secondo me, proprio nella crisi della statualità, in un tempo nel quale le sovranità nazionali debbono cedere qualcosa alle sovranazionalità. Credo che siamo tutti convinti che questo debba accadere; mentre, personalmente, sono meno convinto della circostanza che andiamo verso l'Europa delle regioni. Da lombardo, dico ai miei amici della Lombardia che si illudono se pensano che la loro regione possa entrare da sola a far parte dell'Europa, come non possono farlo il Piemonte o la Liguria: o facciamo parte dell'Europa tutti insieme, o non ne fa parte nessuno. In questo senso sono molto guardingo su denominazioni del tipo Europa delle regioni: io penso all'Europa degli Stati rinnovati ed in questo senso – mi spiace che l'onorevole Caveri si sia dovuto assentare – ho usato l'espressione « tentazione federalista ». Sono disponibile a ritirare la parola « tentazione » se questa viene intesa come usata criticamente: ma la ritiro con moderazione, perché per la verità sono convinto che una tentazione federalista di vecchio tipo sia inattuale.

Dovendo in qualche modo convivere con le contestazioni leghiste della mia regione, sono andato a rileggere – questa volta un po' più attentamente – gli scritti di Cattaneo, che vengono di tanto in tanto branditi da chi non li ha mai letti e sono giunto alla conclusione che esiste una stagione del federalismo di Cattaneo che è ancora attuale, ma è la prima stagione. La seconda e la terza stagione federalista di Cattaneo sono le stagioni di un vinto, tra l'altro molto acerbo nel suo giudizio sul modo in cui è stata fatta l'unità nazionale. La prima stagione federalista era quella in cui Cattaneo vedeva nella dissoluzione degli imperi centrali la possibilità di costruire in Europa una federazione di popoli liberi, come egli affermava. Secondo me questa è l'attualità del federalismo di Cattaneo. Ipotizzare che faremo parte dell'Europa distruggendo lo Stato nazionale ed unitario rappresenta il frutto di un'immaginazione penosa, che ci consegnerebbe a grandi delusioni.

È in questo contesto che colloco la forte potenzialità del regionalismo ed è per tali motivazioni che i colleghi maggiormente legati alle esperienze delle regioni a statuto speciale non dovrebbero difendere questa specialità in termini soltanto reattivi e ostativi. Nessuno ha motivo per dichiarare che è finito il tempo delle specialità regionali, però sono convinto che questi argomenti vadano storizzati. La difesa della specialità non può essere compiuta come una esosa e gretta difesa delle specialità finanziarie.

Nel dibattito sulla riforma del regionalismo la voce di alcuni parlamentari interessati a tale problema mi è sembrata levarsi soltanto per il problema della consistenza « quantitativa » della specialità regionale. Il presidente Barbera ricorderà interventi con i quali si sosteneva che poteva essere accettato il nuovo ordinamento regionale purché fosse ricostruita al millimetro la distanza tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Comprendo tale argomentazione se espressa con le parole usate poco fa dal senatore Dujany, cioè nel rispetto delle

ragioni storiche e tuttavia attuali della specialità, non se costituisce una rivendicazione puntigliosa di quantità finanziarie. Su questo terreno non potranno che aversi ulteriori sintomi di disgregazione.

Quando il presidente della provincia di Verona, sia pure come *boutade*, dichiara di voler far svolgere un referendum per l'annessione al Trentino-Alto Adige...

PRESIDENTE. Non credo sia stata una *boutade*.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Lo dico per carità di patria.

Se alcuni comuni sulla destra del Tagliamento chiedono un referendum per essere annessi al Friuli-Venezia Giulia, si esprime qualcosa che non somiglia affatto alla solidarietà che dobbiamo ricostruire.

La Commissione per le questioni regionali avrà una grande rilevanza in questa stagione riformatrice, una stagione che probabilmente non si concluderà in questa legislatura. In merito, non giudico il realismo come un segno di scetticismo o di rassegnazione; credo che una riforma di questa dimensione probabilmente non può concludersi in uno scorcio di legislatura. L'importante è che in questo breve periodo non si perda tempo; la richiesta avanzata dall'onorevole Caveri al Governo affinché definisca in proposito le proprie intenzioni emendative è dunque da raccogliere.

Passando ai temi specifici oggetto dell'audizione, non posso che confermare che il modello normativo della Conferenza Stato-regioni evidenzia limiti precisi, anche se non intendo richiamare tale circostanza come un alibi. Una volta riscontrato che non riusciamo neppure a colmare questo limite perché non dovrei ammettere che occorre agire? In questo senso ritengo che la considerazione del presidente Barbera siano non solo autorevoli ma anche assolutamente condivisibili e lo ringrazio per la puntuale indicazione dei problemi e delle proposte operative.

La mia opinione è che la possibilità di valorizzare la Conferenza in parte di-

pende dai presidenti delle regioni. In altra parte dipende anche dal ministro per gli affari regionali; quando questi non riesce a convincere i presidenti delle giunte regionali che la Conferenza svolge un ruolo attivo, vuol dire che esiste un motivo di riserva o quanto meno di cautela. Insisto per ciò sull'importanza di rispettare ed esaltare il ruolo politico della Conferenza, la quale non può costituire una sede per le transazioni minimali, alla quale partecipano gli assessori o i funzionari. È comprensibile che se all'ordine del giorno vi è, come accadrà domani, l'atto di indirizzo per la chiusura delle discoteche, i presidenti delle giunte siano tentati di farvi partecipare gli assessori competenti. Tuttavia, ogni volta che avviene una diserzione di questo tipo, inconsapevolmente viene sottovalutato il ruolo politico della Conferenza. Va dunque data maggiore importanza al momento istruttorio, dove le esperienze tecniche possano esprimersi, affinché poi la sessione cui partecipano i presidenti delle giunte ed il ministro per gli affari regionali si attesti invece sul livello della decisione politica.

Ponendo a mia volta una domanda al presidente Barbera, vorrei chiedere se in una concezione ordinata, non facile da realizzare e tuttavia utile, la Conferenza Stato-regioni (così usualmente chiamata, anche se tale denominazione è impropria) non possa costituire la sede in cui, attraverso il confronto e non la cogestione, si realizzi l'atto di indirizzo. Una delle patologie che dobbiamo registrare è rappresentata dal fatto che oggi gli atti di indirizzo vengono inseriti nell'atto normativo; questi devono avere una duttilità che non si attaglia alla rigidità della norma.

Quando dovremo definire le leggi organiche dovremo ammettere che esse costituiscono l'atto con cui fissare i limiti e le esigenze relative ai diritti soggettivi dei cittadini delle singole regioni; l'atto di indirizzo dovrà invece essere trasferito quasi totalmente sul terreno amministrativo.

Governare significa amministrare e ritengo che il segno di decadenza da tutti percepito deriva dalla circostanza che or-

mai esiste un contatto troppo diretto tra politica ed interessi. Ho sempre ritenuto che la politica abbia come punto di riferimento i bisogni, che devono essere individuati e scelti; non a caso esistono i partiti con le diverse ideologie. Tuttavia, una volta assunti i bisogni a ruolo di interessi, la gestione dei medesimi deve essere affidata alla pubblica amministrazione. Sono convinto che lungo questa strada ritroveremmo un sentimento unitario tra nord e sud del paese ben più autentico di quanto oggi registriamo attraverso le reciproche rivendicazioni ed incomprensioni. Mi riservo di dare notizie più appropriate sul problema posto dal senatore Scivoletto in ordine ai fondi per le regioni a statuto speciale. In questi anni, esse hanno assistito per una serie di spese a una riduzione delle loro disponibilità; si è detto che in qualche modo sul piano della sanità, dei trasporti e via dicendo, dovevano « arrangiarsi » con quel che avevano. Tendenzialmente sono d'accordo sull'osservazione allarmata che veniva espressa in quanto surrettiziamente si opera così una sorta di rinuncia dello stato di specialità. Se il senatore Scivoletto fosse così cortese da mettere per iscritto domande più circostanziate, a mia volta cercherei di offrire risposte adeguate; qualora ritenesse utile seguire la strada della presentazione di un'interrogazione, non avrei nulla da obiettare, ma eventualmente sarei anche disponibile a fornire ragguagli informali.

Giungo ora a considerare la questione del deficit della regione Puglia, che a mio avviso da un lato è singolare e dall'altro può divenire esemplare.

La situazione debitoria della regione, a tutt'oggi, si attesta, sulla base dei dati presunti ricavati dal conto consuntivo 1990, in corso di approvazione da parte del consiglio regionale, sui due seguenti elementi: il deficit risultante al 31 dicembre 1990 a seguito dell'analisi di tutta l'attività regionale è pari a 1.400 miliardi di lire; le annualità gravanti su risorse senza vincolo di destinazione sono pari a circa 726 miliardi di lire.

Si tratta di una situazione venutasi a creare nel corso degli anni soprattutto a seguito di un sostanziale divario tra la situazione di fatto risultante dai documenti contabili (bilanci, rendiconti e leggi finanziarie) apparentemente normale e l'effettiva situazione di cassa. Questa situazione risale a difficoltà operative e organizzative interne alla regione che, nel contesto di un complesso di leggi finanziarie, hanno indotto a interventi che sono poi risultati superiori ai limiti oggettivi previsti in bilancio. In altre parole, soprattutto nel campo dei contributi sul credito agevolato nei vari settori (agricoltura, edilizia, sanità, eccetera) e di altri tipi di annualità, si è consentita l'esecuzione ad oltranza delle relative leggi regionali autorizzative delle spese, attraverso decisioni e procedure gestionali non accompagnate da una costante verifica di liquidità. Questo spiega perché il momento del controllo di legittimità governativo sulle leggi non era idoneo ad evidenziare queste patologie, in quanto si trattava di mancanza di registrazione contabile a livello periferico.

Ciò ha comportato (fatta salva ogni eventuale responsabilità soggettiva di carattere contabile e amministrativo) il determinarsi dell'attuale crisi finanziaria e la necessità - da parte della giunta regionale - di predisporre un piano di risanamento da presentare insieme all'assestamento del bilancio regionale per il corrente esercizio.

Per l'avvio a soluzione del problema la regione ha impostato le sue proposte di risanamento prevedendo di coinvolgere anche il Governo centrale (attraverso contributi straordinari; quote aggiuntive sul fondo investimenti di cui all'articolo 9 della legge n. 281 del 1970; temporanea sospensione del vincolo di destinazione sulle assegnazioni statali a vario titolo spettanti alla regione; possibile ricorso alla Cassa depositi e prestiti con concorso di partecipazione tra regione e Stato sul pagamento degli interessi). Queste soluzioni richiedono prevalentemente interventi di tipo normativo che, a tacer d'altro, potrebbero costituire un pericoloso

precedente per le altre regioni in situazioni analoghe a quella della Puglia, sia pure in dimensione più ridotta, senza contare l'attuale dimensione economico-finanziaria complessiva in cui versa il paese che non lascia certo facilmente spazi per interventi del tipo auspicato.

Indubbiamente, il problema risulta delicato e comunque non passibile di soluzione attraverso una sola tipologia d'intervento in quanto occorre tener presente il grado di rigidità in cui si trova la regione, che rende necessario immaginare altri sistemi di reperimento di risorse.

In tale ottica, nello spirito di collaborazione che caratterizza – o dovrebbe caratterizzare – il rapporto Stato-regioni si stanno esaminando, anche con il Ministero del tesoro, alcune ipotesi che – tra quelle tecnicamente praticabili – consentano una soluzione della questione.

La prima riguarda il consolidamento delle passività pregresse derivanti da esposizioni verso il sistema bancario (annualità) attraverso una moratoria, da convenirsi con gli istituti di credito, che ripartisca in un lasso di tempo medio e con oneri contenuti, il ripiano del debito. Ove necessario e più economico, si potrebbe praticare la rinegoziazione dei mutui contratti a suo tempo: su quest'ipotesi non dovrebbero sussistere insormontabili difficoltà da parte del mondo bancario, il quale naturalmente ha interesse a capire in che modo è possibile superare la situazione.

La seconda ipotesi concerne l'utilizzazione da parte della regione, nei settori ove si è verificato il deficit, di risorse statali corrispondenti alle somme proprie impiegate in passato nei vari settori in aggiunta alle assegnazioni statali con vincolo di destinazione, sempreché la regione sia in grado di dimostrare l'aggiuntività del proprio intervento. Questa strada appare percorribile in via di intesa con lo Stato.

La terza ipotesi si riferisce all'alienazione del proprio patrimonio, la quarta all'emissione di obbligazioni ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 281 del 1970. Quest'ipotesi non è stata finora praticata:

tuttavia, andrebbe verificata con il Ministero del tesoro trattandosi pur sempre di una previsione esistente.

Si è pensato infine alla revisione del quadro normativo e organizzativo regionale, al fine di attuare modifiche nei meccanismi di programmazione e di spesa, a una riorganizzazione amministrativa strutturale e funzionale, a una revisione dei controlli interni di tipo contabile e gestionale, tenuto conto, come ho detto all'inizio, che buona parte dei problemi sono nati da disfunzioni interne.

Tale situazione ha provocato tra l'altro un'interrogazione presso la Commissione bilancio del Senato, alla quale è andato a rispondere nella seduta del 30 luglio 1991 il sottosegretario onorevole D'Onofrio, che ha fornito i primi dati in proposito riservandosi di integrarli in prosieguo. Sul piano operativo sono stati attivati vari incontri di livello tecnico (funzionari regionali e ministeriali ed in alcuni casi anche funzionari del sistema bancario, principale creditore della regione) al fine di una verifica quantitativa e qualitativa del debito regionale, attraverso anche un riscontro incrociato delle rilevazioni dei vari soggetti.

Come risultato di questi incontri sono emerse: una sostanziale difficoltà dell'apparato regionale a fornire dati molto disaggregati anche se occorre dire che l'impegno al riguardo risulta costante; una disponibilità del sistema bancario a fornire le proprie rilevazioni; l'esistenza di economie di interessante consistenza non utilizzate nei settori edilizio ed agrario su fondi spettanti alla regione, che potrebbero in parte essere destinate alla copertura di una quota del disavanzo. Anche se si tratta di un dato ancora approssimativo, siamo nell'ordine di diverse centinaia di miliardi; l'acquisizione di queste risorse appare condizionata dalla presentazione di rendicontazioni (in verità, è ancora una presunzione).

Inoltre, su formale richiesta degli uffici del Ministero in data 3 agosto, la regione ha provveduto: a fornire l'8 agosto un « documento di indirizzo ed orientamento per la revisione del quadro nor-

mativo regionale » che indica impegni e percorsi soprattutto in ordine alla riqualificazione della struttura e delle procedure della regione; ad adottare, in data 10 ottobre ultimo scorso, una delibera di giunta (trasmessa al consiglio regionale per le opportune valutazioni) in cui sono evidenziati, tra l'altro, gli impegni di riordino della normativa nonché dell'organizzazione della regione e le ipotesi di soluzioni finanziarie da sottoporre al confronto con lo stato; ad adottare una nuova legge di contabilità regionale che introduce meccanismi più puntuali per la gestione delle spese regionali, derivate dalla legislazione nazionale. Tale provvedimento peraltro ha subito un rinvio ed un'impugnativa per illegittimità costituzionale, per mancanza del prescritto *quorum* in sede di riapprovazione; risulta ora in corso di riapprovazione con modifiche da parte del consiglio regionale un nuovo provvedimento allo scopo di far cessare la materia del contendere.

Da ultimo, in relazione agli approfondimenti e all'acquisizione degli elementi cui sopra ho fatto riferimento, è in via di convocazione, per la prossima settimana (probabilmente il giorno 14), una riunione per una verifica a livello ministeriale (affari regionali, tesoro, bilancio, lavori pubblici, agricoltura) ed anche con la presenza dei rappresentanti del sistema bancario (ABI), delle soluzioni tecnicamente praticabili da sottoporre alla successiva valutazione in sede politica.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro per le esaurienti informazioni.

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