10

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 FEBBRAIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **AUGUSTO BARBERA**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 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).

Audizione del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali Antonio Maccanico.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, l'audizione del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, Antonio Maccanico.

Nel ringraziare il ministro per aver accolto il nostro invito, comunico che uno dei due relatori su questa indagine conoscitiva, l'onorevole Franco Bassanini, non potrà partecipare alla seduta odierna per un improvviso e concomitante impegno. Egli, comunque, potrà seguire l'andamento dei nostri lavori, attraverso la lettura del resoconto stenografico della seduta.

Vorrei sapere dall'onorevole Vito Riggio, relatore per le regioni a statuto speciale, se, avendo il ministro Maccanico poco tempo a disposizione dovendo poi recarsi nell'Aula di Montecitorio, intende intervenire subito.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Ritengo opportuno dare immediatamente la parola al ministro Maccanico.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* Mi scuso con i membri della Commissione per la rapidità del mio intervento, ma alle 15,30 sarò impegnato nell'Aula di Montecitorio per l'esame di un provvedimento inerente le competenze del mio dicastero. Naturalmente, non mi sottrarrò alla discussione che potrà svolgersi in un'altra seduta.

La riforma dell'istituto regionale oggi – questo è al di là di ogni ragionevole dubbio – ha una portata così vasta da presentarsi come il punto forte, forse l'anello principale del generale disegno di riforma dello Stato. Siamo giunti ad un punto di svolta che deve necessariamente tirare le somme di un certo passato, e ancor più necessariamente gettare alcuni punti fermi molto solidi che servano da intelaiatura politica ed istituzionale per il prossimo futuro.

Quando si parla di punto di svolta si allude di solito all'imminente confronto, per certi versi già in atto, con la nuova realtà sovranazionale europea, ma se anche non ci fosse questo confronto i problemi sarebbero comunque troppo impellenti per essere ancora accantonati: l'Europa sarà uno specchio del funzionamento di un apparato complesso, articolato in un sistema di deleghe e trasferimenti di funzioni che ha avuto, è stato

detto tante volte, un andamento non lineare e non univoco; ciò che abbiamo in mano adesso è una forma ibrida, dai connotati imprecisi e contraddittori, che è necessario riplasmare rendendola più lineare. Le difficoltà, è noto anche questo, sono peraltro accresciute dall'estremo sviluppo e dalla grande vivacizzazione che vediamo assumere, giorno per giorno, dal pluralismo del sistema, per cui, se si vuol banalizzare, si può dire che il dibattito sull'impronta da dare al disegno riformatore è a molte voci, che vanno ascoltate tutte.

Ultimamente, alcune di queste voci sono state francamente troppo pessimiste sulla validità dell'esperienza regionale, della quale hanno parlato in termini liquidatori, escludendo anche l'efficacia e la ragion d'essere delle autonomie speciali. Ho già avuto modo in proposito di esprimermi su entrambi gli argomenti, e li ritengo assolutamente fuori tiro. La validità del disegno immaginato dai costituenti non è affatto in discussione, è in discussione proprio lo scarso, insoddisfacente sviluppo che questo stesso ha avuto. Se è possibile una sintesi di ciò che serve oggi alle regioni per cambiare realmente la qualità del funzionamento istituzionale, potrei dire che serve, contemporaneamente, maggiore collegamento e maggiore autonomia. La collisione tra i significati dei due termini è solo apparente: collegamento non significa vincolo, non significa lacci, ma metodologia della consultazione, da cui discendono Commissione bicamerale per le questioni regionali, Conferenza Stato-regioni, intese formali ed informali (in proposito sto riflettendo, ad esempio, su talune modalità di esercizio del controllo governativo sulle leggi regionali). Contemporaneamente, autonomia non significa sganciamento dall'indirizzo e coordinamento dello Stato, ma significa capacità di spesa autonoma nel senso dell'autonomia finanziaria e anche dell'entrata come autonomia impositiva, come è previsto nella coppia « decreto-legge provvedimento collegato alla finanziaria », attualmente all'esame della Camera per la seconda lettura.

Non sto alludendo ad un disegno facile; la Commissione che mi ospita oggi ha visto crescere la sua attività e il suo ruolo. La Conferenza Stato-regioni, rinnovata dal recentissimo decreto legislativo n. 418 del 1989, in attuazione della legge n. 400 del 1988, ha assunto un ruolo di grande rilievo politico ed istituzionale e svolge anch'essa attività intensissima (in due anni si è riunita dieci volte – senza contare le numerose riunioni ristrette – e ogni volta per fondare collegialmente intese generali o di settore); ho proposto un rilancio del ruolo delle regioni col disegno di legge n. 3933, di cui ora inizia la discussione alla Camera. Questi, però, non sono che i « paletti », se così si può dire, che segnano le grandi linee dello sviluppo: indicano le vie generali della metodologia da seguire, non risolvono, però, i microproblemi di fondo che compongono tutti insieme il modo di funzionare delle regioni e dello Stato, i modi di interloquire, in una parola, il loro comportamento, la qualità del loro ruolo.

Lasciamo da parte, perché non è questa la sede né sono io a doverne parlare, le opinioni sul come essere dello Stato. Le regioni devono rilanciare il loro ruolo propositivo, recuperando una programmazione finora insufficientemente sviluppata ed un ruolo di indirizzo politico-amministrativo che ha dignità e motivo di esistere – direi necessità di esistere – e che non può esprimersi soltanto al negativo sotto forma di proteste e reazioni per lesa autonomia. Il disegno originario, forse un po' schematico, dell'indirizzo statale, della programmazione regionale e della gestione dei servizi agli enti locali non era però – dobbiamo riconoscerlo – sbagliato. Lo Stato non è riuscito a far bene programmare in casa propria e non lo ha consentito in casa altrui; le regioni non hanno ribattuto mostrando di avere in proprio la capacità di programmare ed hanno ripiegato sull'attività di gestione creando conflitti e saparatezze con gli enti locali.

Forse non si era bene compreso che programmare – così come s'intendeva nel decreto del Presidente della Repubblica

n. 616 – significava svolgere attività di indirizzo minore, ma nondimeno di indirizzo, e che svolgere funzione di indirizzo implica una qualità della classe politica regionale diversa da quella che ha trovato più confacente gestire interessi completi ed immediati come quelli che ruotano attorno alla gestione dei servizi di settore. Tra l'altro – è una tesi espressa dal professor Onida in questa stessa sede – recuperare la generalità della programmazione e non il conflitto degli interessi locali giustifica l'esistenza di un ente politico, giacché la visione settoriale dei problemi è più utile se svolta dalle amministrazioni decentrate dello Stato.

È chiaro, a questo punto, quanto i problemi esposti siano collegati a due grandi nodi che interessano la totalità del paese: il sistema elettorale dei consigli regionali e la struttura dei partiti nazionali. Quanto ai partiti, ne è mancata la regionalizzazione e manca tuttora la volontà di attuarla. I consigli regionali soffrono della provincializzazione che è alla base del loro sistema elettorale, che non contribuisce affatto all'innalzamento della classe politica regionale, anzi, offre il fianco alla gestione clientelare ed al circuito difficilmente risolvibile nei termini in cui è posto tra carica, clientela, interesse e voto. Il consiglio regionale non può non essere uno dei momenti di grande rilievo della riforma. Aiutare il cambiamento della qualità dei suoi componenti significa favorire anche la nuova veste istituzionale che dovrebbe poter assumere. Sono favorevole a trasformarlo da grande consiglio comunale in piccolo parlamento, il più possibile attribuendogli le funzioni di espressione dell'indirizzo politico regionale e di controllo, lasciando alla giunta la gestione delle funzioni amministrative. Per ottenere questo, è mio intendimento proporre una modifica dell'articolo 121 della Costituzione in modo da consentire anche nella regione quei processi di delegificazione che si stanno portando avanti in sede nazionale. Nel contesto di questa « parlamentarizzazione », non penso certo ad un'omologazione, anche perché, se pur è certo che le regioni non sfuggono alla sperimentazione istituzionale, è utile fuggire da assimilazioni ed omologazioni assolute tra istituzioni statali ed istituzioni regionali. La regione è, in fondo, nota più come ente autonomo che come stato in miniatura – com'è stato osservato dal professor Paladin – anche perché, se così non fosse, il nostro decentramento avrebbe *ratio* ed organizzazione diverse da quelle che ha. Puntare ad una riforma del consiglio regionale intesa come sua specifica riqualificazione generale significa soprattutto ricomporre il rapporto tra territorio e rappresentatività. Il processo di riqualificazione va portato avanti anche per la giunta, sganciandola – come sta avvenendo per gli enti locali – dal suo ruolo di mera estrazione del consiglio. Non vedo, quindi, perché non immaginare in questo senso la possibilità di eliminare la previsione dell'articolo 122 della Costituzione, che impone alle regioni di scegliere gli assessori soltanto all'interno del consiglio. L'immissione di persone dotate di competenza specifica gioverebbe non poco alla funzionalità dell'organo ed ai suoi raccordi con settori qualificati della società civile. Questo fa parte di una strategia che dovrebbe consentire un complessivo innalzamento del rapporto tra consiglio e giunta.

Si potrebbe dire che una regione come quella che sto ipotizzando tenderebbe ad assumere forse più i tratti di un'autonomia speciale che quelli di un'autonomia ordinaria. È una risposta che ho già avuto modo di dare a chi ha definito superata la specialità statutaria e che ho di recente ribadito in un incontro svoltosi presso il CNEL e dedicato a tale argomento. Non è superata la specialità storica; se mai, può sembrare superata una differenza con le ordinarie che penalizzi queste ultime, ragion per cui, fermi restando i motivi storici, economici e sociologici della specialità, se omologazione ci può essere tra livelli di autonomia non può che essere verso l'alto, alzando le ordinarie e non abbassando le speciali. Non ritengo, però, che questo problema sia di fondamentale importanza. Sicura-

mente va discusso; ma credo che reimmaginare l'autonomia regionale in maniera forte, fornirle autonomia finanziaria, ribadire la sua vocazione programmatoria, renderla operativamente soggetto di intese politiche e tecniche con il Governo e partecipe di processi comunitari, garantirle una capacità di presenza in Parlamento (alludo proprio a codesta Commissione), offrirle come controparte una cooperazione statale che non sia solo vuota parola bensì, per esempio, volontà di concretizzarsi in leggi-cornice, unitamente ad una funzione di indirizzo e coordinamento non vessatoria, sia molto di più che definire « speciale » sulla carta la sua autonomia. Ed a proposito delle leggi-cornice vorrei osservare, quando ci si lamenta della scarsa cultura regionalistica in Parlamento, che forse sarebbe opportuna, più che una camera delle regioni, un'immissione di consiglieri regionali, così come si ha per i comuni, facendo cadere le attuali incompatibilità e prevedendo, se mai, un modesto incremento nel numero dei consiglieri, anche per assicurare una congrua consistenza alle Commissioni. A tale riguardo, ricordo che, in sede di riforma del bicameralismo, ebbi a fare presente la stretta connessione che dovrebbe esservi tra un'eventuale riduzione del numero dei parlamentari ed un aumento del numero dei consiglieri regionali, almeno in alcune regioni nelle quali esso è davvero assai ridotto e finisce per diventare una causa di disfunzione.

Certo, tutto ciò può essere attuato in un contesto politico di rapporti tra Stato e regioni in cui sia superata del tutto la logica del conflitto, inteso non tanto come conflitto istituzionale nel senso stretto quanto come *modus operandi* rivendicazionistico, come prassi conflittuale. Sarebbe una cornice essenziale al disegno del rinnovamento generale che va prefigurandosi attraverso varie iniziative legislative che esprimono, non certo a caso, la volontà precisa di riformare l'intero sistema delle autonomie. Così, il disegno di legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali – che sta andando in porto – creerà un nuovo ruolo dei comuni, cui non potrà non fare riscontro una focalizzazione dei problemi regionali attraverso la discussione del disegno di legge da me presentato e la nuova attività della Conferenza Stato-Regioni. Proprio quest'ultima – come ho avuto modo di sostenere in sede di Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli delle regioni, nel corso di un dibattito svoltosi nel mese scorso a Milano – oltre a risolvere in sede politica e tecnica problemi di non scarso rilievo (dalle emergenze ambientali ai piani integrati mediterranei), ha conferito un ruolo particolare ai presidenti, che si sono posti, nei confronti dell'organizzazione interna della regione, come momento di sintesi dell'esecutivo implicando un grande sforzo di coordinamento interno che, ove desse risultati degni di attenzione non solo per le regioni ma anche per le forze politiche, potrebbe collocare in modo drastico – almeno per la forma di governo regionale – la scelta tra sistema parlamentare e sistema presidenziale.

In questi termini, innovazione regionale non significa stravolgimento. Se alcune modifiche costituzionali sembrano imporsi per necessità di adeguamento fisiologico alla nuova fisionomia dei rapporti istituzionali ed alla stessa nuova fisionomia dell'ente regione, permane comunque alla base della strategia dell'innovazione la volontà di proseguire, rendendolo coerente e soprattutto funzionale, nel disegno originario, stringendone alcune maglie e colmando inaccettabili vuoti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Maccanico per essere intervenuto alla discussione odierna, formulando anche qualche proposta e manifestando la volontà del Governo di farsi promotore di alcune iniziative di modifica costituzionale.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Associandomi al ringraziamento al ministro Maccanico, gradirei un chiarimento in ordine alla questione,

che anche a me sembra piuttosto nominalistica, del rapporto tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. La Commissione, nel corso delle audizioni, ha in qualche modo superato questo problema perché, per la verità, come lo stesso ministro ha detto nella sua relazione, sembrano molto più determinanti l'assetto del processo politico sottostante – che ha finito con l'omologare sostanzialmente le regioni – e la distinzione di tipo economico-sociale che oggi vede alcune regioni, sia a statuto speciale sia ordinario, funzionanti ed altre non funzionanti per cause che non attengono alla cornice istituzionale. Mi pare di capire che il ministro convenga con tali affermazioni e con la necessità di porre una forte attenzione, non soltanto di tipo formale e giuridico ma anche politico e sostanziale, ai processi di selezione e di formazione della classe dirigente. Ciò comporta, inoltre, una sorta di emergenza per una funzione di sintesi del presidente, come il ministro ha detto a conclusione del suo intervento, in quanto se davvero le regioni devono essere un soggetto dialogante e cooperativo occorre favorire l'emersione anche formale di questa responsabilità, che oggi in realtà non è sanzionata, anzi è sempre precaria e reversibile.

Dai dati in nostro possesso risulta che la durata media dei governi regionali, soprattutto nelle regioni meno forti, è addirittura più bassa di quella dei governi statali, anche se in effetti i presidenti « durano », come punto di riferimento di probabili assetti interni di tipo trasversale – se si può dire così - all'interno dei partiti. In merito a tale questione esiste una batteria di proposte, che il ministro ha soltanto sfiorato; del resto, anche noi ne abbiamo formulate tante e non sapremmo quale indicare, però segnaliamo un'esigenza: se la regione deve cooperare, deve emergere la possibilità, per il suo presidente, di rappresentarne il punto di riferimento, modificando l'articolo 122 della Costituzione, al fine di consentire la presenza di esterni (tale eventualità è stata rinviata dal provvedimento sulle autonomie locali agli statuti, con cautele probabilmente eccessive), ed innovando profondamente il modello elettorale per la formazione dei consigli. Infatti, se la classe dirigente presente nel consiglio regionale è più attenta – come giustamente ha detto il ministro – al maneggio delle opportunità derivanti dalla gestione che alla programmazione, fino al momento in cui il presidente sarà eletto da tale assemblea nell'ambito dei propri componenti, egli si dovrà adeguare a questo stile per evitare di non essere riconfermato.

Esiste a tale proposito una serie di spunti interessanti, che non abbiamo il tempo di approfondire, ma che sarebbe utile esaminare anche al fine della predisposizione della relazione. Le regioni a statuto speciale hanno accentuato gli aspetti del presidenzialismo implicito, ma hanno subìto anche i limiti – soprattutto quelle meridionali, in particolare la Sicilia – di un contesto elettorale radicato nel provincialismo e legato al voto di preferenza. Vorremmo capire se da parte del Governo vi sia la disponibilità ad effettuare un passo avanti rispetto alle indicazioni, pur significative, date dal ministro, allo scopo di delineare, magari d'intesa con la Commissione, processi e schemi di autoriforma per le regioni a statuto speciale più incisivi rispetto a quelli offerti finora.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* Concordo con quanto ha detto l'onorevole Riggio e ritengo che questa strada sia stata già imboccata, perché ho potuto constatare di persona, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, che il potere di coordinamento dei presidenti è notevolmente valorizzato. Mettendo fine ad un rapporto frazionato fra assessori e ministri di settore siamo riusciti a trovare il modo di effettuare un passo avanti verso questo tipo di coordinamento.

Un altro punto importante è rappresentato dal fatto che, con l'aiuto di questa Commissione, cui sono grato, è stata svolta la delega sul riordino dei comitati misti. Tale riordino – cui l'onorevole Rig-

gio ha notevolmente contribuito, in qualità di relatore – sta dando i primi frutti; una volta riportati i comitati all'interno della Conferenza Stato-Regioni, il frazionamento di competenze comincia ad essere contrastato ed emerge una visione più globale della situazione. Naturalmente, si porrà il problema della revisione degli statuti, in quanto esistono numerosi ostacoli di natura costituzionale. Comunque, se la Commissione bicamerale – come mi auguro – adotterà un programma preciso in questa direzione, credo che le forze politiche alla fine lo seguiranno.

MATTEO PIREDDA. Vorrei chiederle, signor ministro, se la maggioranza e il Governo siano d'accordo sulle ipotesi che lei ha delineato, in quanto ritengo sia questo il punto di partenza di un'eventuale riforma.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* Quando questi temi vengono discussi in seno al Consiglio dei ministri su di essi si registra un certo consenso, ma non posso negare che esistono anche indicazioni diverse, presenti in iniziative legislative del Governo. Si tratta di aprirsi una strada con una certa fatica, però ci si può riuscire.

MATTEO PIREDDA. Sono completamente d'accordo con lei, ma dubito molto che questo disegno si possa attuare.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* Mi ha colpito molto, per esempio, il fatto che la possibilità di ricorso delle regioni alla Cassa depositi e prestiti, che avevo provveduto ad inserire in un provvedimento collegato con la legge finanziaria, sia stata respinta dal Senato.

PRESIDENTE. Grazie anche all'intervento dell'opposizione.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* L'opposizione però si è ricreduta, perché ha ripresentato in Assemblea questa proposta.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Perché i comuni si saranno opposti !

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.* Perché, appunto, i comuni in Parlamento sono molto più forti delle regioni, e su questo non esiste il minimo dubbio. Non per nulla ho detto che forse non sarebbe errato eliminare l'incompatibilità tra le cariche di parlamentare e di consigliere regionale.

Chiedo scusa per il poco tempo che ho messo a disposizione per rispondere alle domande dei commissari; mi dichiaro fin d'ora disponibile a proseguire il dibattito in altra seduta, ove la Commissione lo ritenesse opportuno.

PRESIDENTE. Prendo atto della disponibilità manifestata dal ministro e lo ringrazio nuovamente per la sua partecipazione alla riunione odierna.

La seduta termina alle 15,30.