

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI
E PERIFERICI DELLO STATO**

Resoconto stenografico

20ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 475, 479, 480 e <i>passim</i>	CONTI	Pag. 476, 479, 486
MODICA485, 486	GROSSO	481
		MATTARELLA	481
		ZOBOLI484, 485

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente della Giunta Conti e l'assessore Mandarinini per la Regione Umbria; il Vice Presidente della Giunta Grosso per la Regione Puglia; l'assessore Mattarella per la Regione Sicilia; il consigliere Galluppi per la Regione Lazio; il consigliere Tanas per la Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento; in qualità di esperti intervengono inoltre il dottor Bussani per la Regione Piemonte, il dottor Solinas per la Regione Sardegna, la dottoressa Jeni ed il dottor Sciacchitano per la Regione Sicilia, il dottor Maturi per la Regione Veneto, il dottor Carpi per la Regione Emilia-Romagna, il dottor D'Aversa per la Regione Lazio, l'avvocato Zoboli per la Regione Lombardia.

La seduta ha inizio alle ore 16,10.

S C U T A R I , deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento: audizione di rappresentanti ed esperti regionali.

Ringrazio i colleghi presenti e gli ospiti, che oggi sono: il Presidente della Giunta Conti e l'assessore Mandarinini per la Regione Umbria; il Vice Presidente della Giunta Grosso per la Regione Puglia; l'assessore Mattarella per la Regione Sicilia; il consigliere Galluppi per la Regione Lazio; il consigliere Tanas per la Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento. In qualità di esperti intervengono inoltre il dottor Solinas per la Regione Sardegna, la dottoressa Jeni e il dottor Sciacchitano per la Regione Sicilia, il dottor Maturi per la Regione Veneto, il dottor Carpi per la Regione Emilia-Romagna, il dottor D'Aversa per la Regione Lazio, l'avvocato Zoboli per la Regione Lombardia.

Dovrei ora procedere ad alcune comunicazioni. Anzitutto, desidero avvertire che ho ritenuto opportuno concentrare, per quanto possibile, gli impegni della settimana, trasferendo ad oggi pomeriggio la seduta prevista per ieri pomeriggio, considerando il fatto che, sopravvenuta — com'è noto — la crisi di Governo, i colleghi parlamentari hanno interesse a concentrare i giorni della loro presenza a Roma e, d'altra parte, sono liberi da quegli impegni parlamentari che solitamente impediscono la disponibilità della giornata di mercoledì. Se il mutamento di calendario ha provocato qualche inconveniente ai rappresentanti delle giunte e dei consigli regionali, ne chiedo scusa: e poichè i nostri incontri si protrarranno nelle prossime settimane, vorrei sapere dai colleghi e dai rappresentanti regionali se giudicano opportuno proseguire nelle convocazioni per le giornate di mercoledì e giovedì ...

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. La Commissione si riunirà dunque nuovamente domattina 10 ottobre, e successivamente il pomeriggio di mercoledì 16 ottobre e la mattina di giovedì 17 ottobre. Ho già la conferma dell'intervento a tali sedute del Presidente del Consiglio della regione Toscana, che è stata scelta dalle altre Regioni come coordinatrice dei due argomenti fissati per la prossima settimana: l'organizzazione periferica degli uffici statali, ed il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni.

Ciò premesso, informo che le Giunte regionali, nel loro complesso, pur senza escludere la partecipazione a titolo singolo a tali sedute, si riserverebbero — anzi la chiedono — una seduta apposita per mercoledì 23 ottobre per presentare ed illustrare un loro documento unitario, che avrebbe dovuto essere già pronto ma che, per molte circostanze e per un maggior approfondimento, non potrà esserlo se non per il giorno sopra indicato.

Ho già dichiarato, nella scorsa seduta, che la Commissione non intende entrare nel merito del metodo di lavoro che le Regioni intendono seguire. Per noi sarebbe prezioso

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

20° RESOCONTO STEN. (9 ottobre 1974)

anche il contributo di ogni singola Regione, sia attraverso i rappresentanti eletti che attraverso gli esperti. Però, di fronte alla prospettiva della presentazione di un documento che si annuncia unitario, sul quale le Giunte stanno discutendo, rimetto ai componenti della Commissione la decisione se accettare o meno la richiesta delle Giunte, se fissare cioè fin da ora la seduta del 23 prossimo che mi è stata formalmente richiesta.

Nell'intento poi di giungere ad una rapida conclusione, ormai opportuna, della nostra indagine, proporrei di completare i nostri programmi dedicando la mattinata del giovedì successivo 24 ottobre all'audizione finale del gruppo dei rappresentanti degli enti locali interessati, l'ANCI, l'UPI e l'Unione nazionale dei Comuni ed enti montani (UNCEM). Il pomeriggio del precedente mercoledì 23 potrebbe invece essere dedicato all'audizione del gruppo delle Regioni a statuto speciale, le quali hanno prospettato l'opportunità di una considerazione unitaria dei problemi che sono loro particolari. Anche su questo, ad ogni modo, decideremo al termine della seduta.

Dopo l'ultima seduta sono pervenute memorie scritte, sui vari temi previsti, da parte dei Consigli delle regioni Lombardia, Toscana e Basilicata, nonché dalla Giunta della regione Lombardia, la quale ha inviato un documento preliminare, destinato, per altro, ad essere integrato con il concorso delle altre Giunte. Di tutte queste memorie la Segreteria della Commissione ha preparato un certo numero di copie, che possono essere ritirate per essere oggetto di studio tra una seduta e l'altra. Lo stesso dicasi per le memorie annunciate nella seduta precedente, provenienti dalle Giunte delle regioni Piemonte, Liguria, Sicilia e Sardegna, nonché dal Consiglio regionale pugliese.

Il tema della seduta odierna verte sui rapporti tra Regioni e Governo. La volta scorsa non si è potuto approfondire il tema in programma — cioè quello dei rapporti tra Regioni e Parlamento — per le numerose e giustificate assenze. Speriamo di raggiungere oggi migliori risultati, trattandosi di argomen-

to molto ampio, il quale implica molti sottotitoli, così come precisati in una mia lettera inviata da tempo ai Presidenti dei Consigli e delle Giunte: ad esempio l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, le sue funzioni in ordine all'indirizzo ed al coordinamento (anche in relazione alle funzioni delegate), la figura del Ministro per le Regioni, il collegamento con le Regioni in ordine al bilancio dello Stato, i finanziamenti regionali, i rapporti internazionali e comunitari, il rinvio alle leggi regionali e così via.

Per la seduta odierna, hanno giustificato la loro assenza il Presidente del Consiglio regionale abruzzese Matucci, il Presidente della Giunta regionale piemontese Oberto, nonché il Presidente del Consiglio regionale toscano Gabbuggiani.

Ciò premesso, vorrei prima dare la parola ai rappresentanti delle Regioni. I colleghi membri della Commissione potranno in qualunque momento porre le loro domande, come farò io stesso.

E presente per la Regione Umbria il Presidente della Giunta Conti, assistito dal suo assessore al bilancio dottor Mandarini. A lui la parola.

C O N T I. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, il tema odierno dei rapporti tra Regioni e Governo è un tema sofferto in varie sedi e circostanze; infatti fino ad oggi si sono potuti realizzare soltanto dei tentativi di rapporto con l'« esecutivo centrale ». Questi tentativi li abbiamo registrati, nel tempo, nelle sedi più diverse, a dimostrazione di uno stato di incertezza e di visioni politiche diverse nei rapporti tra Regione ed Esecutivo centrale. È bene fare un momento il quadro dei vari tentativi espletati, ed un giudizio su questi tentativi può essere espresso dai protagonisti, da coloro che in qualche modo hanno potuto partecipare a questi incontri e, quindi, verificarne oggi la capacità, l'incisività nel determinare decisioni, proposte, idee di lavoro.

Uno dei tentativi è stato quello di instaurare rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e i rappresentanti delle Regioni. Avemmo, se mi ricordo bene, due incontri

con il Presidente del Consiglio Andreotti assistito dal Ministro per le Regioni, e una riunione col Presidente del Consiglio Rumor; in tutto tre riunioni in un arco temporale, avviandoci alla scadenza della legislatura regionale, di circa quattro anni di attività.

Queste tre riunioni hanno avuto la caratteristica di essere estremamente generiche anche se ricche di buoni propositi; nel corso di tali incontri veniva affermata la volontà della Presidenza del Consiglio a diventare l'effettivo protagonista di un rapporto di coordinamento corretto così come vogliono la Costituzione, le sentenze della Corte Costituzionale, e i decreti di trasferimento, una collegialità, quindi, nel coordinamento e nell'emanazione delle direttive, riconoscendo che le altre sedi non erano in grado di realizzare questo livello di rapporto.

Ricordo l'ultima di queste riunioni, quella tenuta a Villa Madama, nel corso della quale si affrontò il tema dei rapporti generali rilevando l'esigenza delle Regioni di mantenere con il Governo un rapporto più sistematico, continuo, costante sì da raccordare diversi momenti istituzionali dello Stato e determinare decisioni più operative e più uniformi rispetto a priorità e ad esigenze generali del Paese. In quella stessa riunione si enunciarono poi una serie di scadenze e di temi per risolvere alcune questioni che ancora attendono soluzione, e che certamente saranno oggetto delle riunioni successive o saranno già state oggetto di considerazioni. Debbo dire che la Presidenza del Consiglio dei ministri, da noi ritenuta la sede più qualificata e promettente per la qualità politica, in realtà ha costituito un fallimento per la sua incapacità a divenire la sede giusta sul piano istituzionale al fine di consentire ed agevolare l'attività di coordinamento e di indirizzo politico del Governo.

L'altro esperimento di rapporto Governo-Regioni si è realizzato in sede di Commissione consultiva interregionale, con la presidenza del titolare del dicastero e alla presenza dei vari Ministri interessati. Se esaminiamo criticamente questo livello di rapporto, possiamo registrare un dualismo di questa natura: da una parte, una premessa

di ordine generale del Presidente della Commissione che più o meno può essere, grosso modo, accostata alle premesse fatte dal Presidente del Consiglio durante le riunioni a Palazzo Chigi e Villa Madama; dall'altra, la discussione, difficilmente coagulante sul piano delle scelte, che si concludeva spesso con la proposta di nuovi incontri, soprattutto di ordine tecnico, e di nomina di Commissioni miste di esperti.

Da un lato cioè vi era il tentativo di mantenere un discorso unitario sul problema del coordinamento dell'attività generale delle Regioni, mentre dall'altro la presenza, ripetuta, a volte anche numerosa dei Ministri della spesa e di altri Ministri, quali ad esempio quello per le Regioni, faceva sì che, nell'esame specifico delle questioni, il confronto non fosse più di tipo collegiale con il Governo, rappresentato dal Presidente della Commissione, ma, un rapporto tra le Regioni e le singole Amministrazioni centrali dello Stato.

Inoltre il dibattito con i Ministeri della spesa era sempre caratterizzato da proposte non modificabili neppure dopo le estenuanti, lunghissime discussioni in sede di Commissione; una ricerca, quindi, di sostegno alle proposte avanzate dai Ministeri della spesa piuttosto che un reale confronto di merito per arrivare a effettive scelte di indirizzo e di coordinamento.

Durante questo periodo di attività della Commissione interregionale, il rapporto tra il Governo centrale e le Regioni ha conosciuto quasi sempre, salvo qualche eccezione, uno stato di tensione, anche latente se si vuole ma, comunque sempre evidente, presente nel comportamento del Governo e del Presidente della Commissione stessa.

Se ben ricordo, a proposito della legge sulle incentivazioni a favore degli allevamenti, un documento elaborato e sottoscritto da tutte le Regioni fu rifiutato dai rappresentanti del Governo: questo è stato senza dubbio il momento culminante di questo stato di cose ma anche quello maggiormente significativo.

Quindi, in definitiva, si deve affermare che in sede di Commissione consultiva interregionale non si è riusciti, perlomeno fino ad

oggi, ad avere una reale capacità di confronto per stabilire comportamenti capaci di realizzare quel raccordo nelle scelte, nella priorità della quantità di risorse da impiegare e nei metodi da usare per l'utilizzazione di esse; anche in quella sede, allorché si approfondiva un problema, anche quando si giungeva poi alla definizione del particolare e quindi alle scelte, si assisteva al tentativo da parte del Ministro interessato di recuperare questa scelta per gestirla in modo centralistico, quindi metodologicamente invertendo le cose: la vicenda dei trasporti ne è il tipico esempio.

Il terzo binario su cui si è cercato di costruire il rapporto fra Regioni e Governo è rappresentato dalla convocazione da parte dei singoli Ministeri dei competenti assessori in materia regionale per l'elaborazione di piani settoriali non compatibili con le scelte organiche e di politica generale del Governo e delle Regioni. Questo terzo binario noi l'abbiamo energicamente respinto, denunciato, perchè alla lunga può portare a contraddizioni clamorose e ad accrescere lo stato di confusione in un settore già tanto confuso.

Quindi, sul rapporto settorializzato Governo-Regioni vi è soltanto e semplicemente da dire che è una strada assolutamente da non percorrere più, un capitolo che si è aperto ma che deve essere chiuso perchè introduce elementi estremamente pericolosi, inaccettabili e scorretti sul piano regionale.

Il giudizio complessivo è quindi estremamente negativo e non potrà non essere rimarcato nel documento che le Regioni presenteranno. Nei dibattiti a cui ho partecipato, ultimamente a Rimini, questo giudizio è emerso in modo chiaro. Vi sono due esempi che sono al riguardo particolarmente significativi: in sede di Presidenza del Consiglio e in sede di Ministero del bilancio si era convenuto sulla necessità di approvare due disegni di legge, essenziali per la funzionalità dell'ordinamento regionale; il primo di questi aveva l'obiettivo di modificare l'articolo 8 della legge n. 281 del 1970 relativo alle questioni finanziarie — per le quali si è registrata tutta una serie di incongruenze, insufficienze e inadeguatezze a causa an-

che di altre leggi che nel frattempo sono state approvate e che hanno modificato le condizioni nelle quali era stato formulato l'articolo 8 di tale legge. Tale articolo a tutt'oggi non ha subito quella modifica richiesta, e motivata dalla opportunità di evitare che anche le Regioni, attraverso una serie di procedure macchinose, seguendo l'iter della contabilità statale, legiferassero con strumenti sottoposti all'approvazione del Governo. Era stato convenuto con i rappresentanti del Governo che le Regioni avessero la possibilità di emanare proprie norme di contabilità, ma la vicenda si è trascinata nel tempo e allo stato attuale le cose sono rimaste così come erano.

Il secondo esempio che mi spinge ad esprimere un giudizio negativo sul rapporto Governo-Regioni riguarda la vicenda del bilancio dello Stato. Lo scorso anno, se non sbaglia, la sommaria partecipazione delle Regioni alla preparazione del bilancio fu giustificata con il fatto che la nuova compagine governativa non aveva avuto il tempo per apportare modifiche al bilancio ereditato dal Governo dimissionario. Ma quest'anno è successo di peggio: si era detto che a partire dal 1974, fin dal mese di gennaio si sarebbero avviati confronti con le Regioni in modo da giungere alla presentazione di un bilancio che avrebbe tenuto conto delle loro volontà. Queste erano le promesse e in cambio noi avremmo dovuto limitarci, sul bilancio del 1974, a discutere o comunque a verificare una semplice nota di variazione a favore dell'articolo 9 della legge finanziaria. E così è avvenuto, anche se piuttosto fittiziamente, perchè quando si è trattato di realizzare la ripartizione delle somme ci siamo accorti che quelle maggiorazioni promesse nella nota di variazione, venivano poi tolte alle Regioni attraverso tutta una serie di destinazioni imposte centralmente per il settore ospedaliero, per il settore della zootecnia, eccetera, per cui, in effetti, a disposizione delle Regioni rimanevano ancor meno dei 140 miliardi stanziati l'anno precedente. Sul bilancio del 1975, poi, non solo non vi è stata alcuna discussione preventiva, ma non sono stati neanche forniti elementi conoscitivi sulla sua composizione, specialmente per

quanto riguarda le voci relative al finanziamento dell'attività regionale, secondo quanto è previsto dalla legge n. 281 del 1970.

In definitiva a me sembra che i rapporti tra Governo e Regioni, almeno fino ad ora, per i risultati che non hanno dato e per il giudizio negativo che hanno suscitato, abbiano comportato più che una vera volontà politica di coordinamento e di indirizzo, una formula di coinvolgimento delle stesse Regioni rispetto a scelte compiute in una sede certamente diversa da quella del confronto e del dibattito diretto propria della programmazione regionale.

Mi rendo conto di esprimere un giudizio estremamente duro ma esso si è maturato gradualmente nel tempo e attraverso deludenti esperienze.

Una alternativa di modifica dello *statu quo*, consistente in un puro e semplice correttivo rispetto a questo stato di cose, è rappresentata, a mio parere, dalla proposta che tende ad integrare alcune Regioni (non si sa nè quali nè quante nè in che modo) nel CIPE allo scopo di promuovere un confronto di merito rispetto alle decisioni dello stesso CIPE, e creare così un rapporto ancora più ristretto ad un livello ancora più di sintesi. Ora, questa proposta, sostenuta da varie parti, non risolve il problema dell'indirizzo e del coordinamento, che è l'obiettivo che dobbiamo perseguire per stabilire le linee programmatiche centrali e regionali di azione governativa. Certamente tutto questo non si può ottenere mortificando le assemblee locali, annullando le loro funzioni perchè quando noi riducessimo la capacità decisionale delle Regioni — che sono organi legislativi — integrandone alcune in posizione subordinata e minoritaria nel CIPE, avremmo compiuto un guasto istituzionale le cui conseguenze non sono facilmente immaginabili, e non avremo introdotto alcuna capacità operativa da parte delle Regioni.

P R E S I D E N T E . Quale sarebbe la fonte da cui lei ricava queste ipotesi di modifica?

C O N T I . Non esiste una fonte specifica!

P R E S I D E N T E . Sono allora ipotesi che formula lei?

C O N T I . Sono ipotesi che circolano. Non mi permetto di fare nomi...

P R E S I D E N T E . Vorrei sapere se derivano da fonte autorevole o da voci di corridoio.

C O N T I . Provengono da fonti anche qualificate. Mi riferisco ad uomini di Governo ed anche a rappresentanti delle Regioni.

P R E S I D E N T E . Passiamo alla terza ipotesi.

C O N T I . La terza ipotesi, in realtà, è da costruire e mi pare, signor Presidente, che ne facemmo già cenno qui in una precedente riunione. Un rapporto di indirizzo e di coordinamento, in sostanza, se vuole avere qualche incidenza e qualche capacità deve esercitarsi (questo lo abbiamo sottolineato spesso nei documenti presentati) ad un livello collegiale di Governo (e per esso intendiamo la Presidenza del Consiglio), come rapporto sistematico, non occasionale, come una gestione, cioè, che consenta al Governo di verificare, collegialmente, le proposte delle Regioni.

Vorrei fare rilevare ai membri di questa Commissione come fino a questo momento non vi sia stata una sola occasione nella quale il Governo nella sua collegialità abbia discusso un documento, o una proposta delle Regioni. Nei primi tempi, a quanto risulta da indiscrezioni neppure le impugnative dinanzi alla Corte costituzionale erano decise collegialmente dal Governo. Si verificò anche un caso clamoroso con la Regione Lombardia, allorquando risultò dal verbale del Consiglio dei ministri che non era stata presa alcuna decisione collegiale a proposito dell'impugnativa mossa nei riguardi di una legge di quella Regione. Il presidente, Bassetti, promulgò ugualmente quella legge, ritenendo viziata nella forma e nella sostanza l'impugnativa mossa senza una decisione collegiale del Governo.

Ma non voglio che ci si limiti soltanto a questi fatti negativi. Intendo riferirmi alla necessità che questo rapporto con la Presidenza del consiglio abbia carattere di continuità, perchè attraverso confronti reali, si giunga poi all'esame del Consiglio dei ministri il quale, in quanto tale, deve dedicare una parte del suo tempo alla considerazione che le proposte che le Regioni possono avanzare siano da ritenersi qualcosa di importante per il Paese; arrivare quindi oltre che alla valorizzazione di questa presenza istituzionale, per quello che essa può contare e per quello che essa può valere, anche e finalmente, alla determinazione di taluni indirizzi di coordinamento che esprimano la volontà collegiale del Governo.

Questa è una proposta. Bisogna poi integrare questo tipo di rapporto con il Parlamento. Abbiamo parlato, mi pare, in questa sede, di un rapporto a tre voci, e si è parlato anche di questa Commissione, delle sue caratteristiche attuali, di come avrebbe potuto e dovuto acquisire i requisiti necessari per divenire una sede di rapporto istituzionale tra Parlamento e Regioni.

Si è molto discusso, sulla stampa, della necessità di un accordo diretto sindacati-Governo, cioè di un rapporto tra l'Esecutivo e un'organizzazione sociale, destinato a trovare espressione in una proposta da sottoporre al Parlamento il quale avrebbe naturalmente la facoltà di accettarla o di respingerla.

La stessa ipotesi si può discutere per quanto riguarda le Regioni. La nota di variazione per il bilancio del 1974, per esempio, non vi è dubbio che venne adottata non correttamente (per lo meno nei modi e nelle forme con cui era stata discussa), giacchè il Governo garantì una certa adesione nei confronti di determinati stanziamenti di bilancio, prendendo così parte ad una trattativa normalmente riservata al Parlamento.

In questo complesso di rapporti tra le Regioni e gli organi dello Stato, il Governo nella sua massima espressione ed anche con una capacità di valutare collegialmente le impressioni raccolte nell'ambito di un rapporto con la Presidenza del Consiglio, nonchè di un rapporto tra le Regioni e il

Parlamento; in questo complesso certamente più laborioso di relazioni è possibile giungere ad un superamento dello stesso tema che ci viene proposto, pervenire ad una sperimentazione reale della capacità di coordinare e attuare le normative; quelle normative che poi impongono al Parlamento di attuare determinati provvedimenti. Intendo riferirmi a necessità di interventi immediati, alle relazioni internazionali e alla conseguenza che certe relazioni hanno sulla vita regionale per quanto attiene al MEC e così via.

Direi, quindi, che il tema odierno Regioni-Governo, così come ci viene proposto, è troppo limitato. Occorre giungere ad un discorso che puntualizzi il livello, la qualità di questo rapporto con il Governo nei contenuti e nelle sedi. Ma a tale rapporto, se si vuole che esso sia fecondo di risultati deve aggiungersi quello con il Parlamento ed, in particolare, con la Commissione per le questioni regionali, eventualmente modificata, integrata da altre Commissioni, secondo un modello che può essere, a nostro giudizio, utilmente suggerito dagli stessi autorevoli componenti di questa Commissione.

P R E S I D E N T E . La ringrazio per avere, nel suo intervento, evocato innanzitutto il quadro delle difficoltà e delle insufficienze, per arrivare, poi, a proposte che indubbiamente hanno una loro concretezza almeno tendenziale.

Quanto agli inevitabili collegamenti tra i due temi (rapporti con il Parlamento e rapporti con il Governo), nessuno ha mai pensato che si trattasse di temi separati o separabili: sono stati semplicemente distribuiti in due sedute per consentire un loro maggiore approfondimento. Purtroppo è mancato sul primo tema l'approfondimento necessario, e non per colpa della Commissione: ma nulla impedisce, a coloro che vorranno intervenire, di collegare oggi i due temi, in modo da renderli più adeguati ad una realtà indubbiamente complementare.

A questo punto, se — come penso — altri vorranno intervenire, io vorrei pregarli (per dare a tutti il tempo di parlare) di omettere il quadro iniziale, senza con ciò limitare in

alcun modo l'integrità concettuale e conseguenziale degli interventi. Questa Commissione conta di ricevere dei suggerimenti il più possibile concreti. Proprio per questo ha avviato un'indagine conoscitiva, per la quale chiede il contributo delle Regioni, al fine di arrivare ad una minore imperfezione se non ad un'assoluta perfezione.

Dopo questa breve precisazione, metto la parola a disposizione di chi voglia valersene.

GROSSO. L'analisi fatta dall'oratore precedente mi trova d'accordo e non posso che condividere quanto è stato detto a proposito del rapporto Regioni-Governo.

È chiaro che Ella, onorevole Presidente, ha rimesso a noi il compito di fornire indicazioni per superare questo stato iniziale e credo che il discorso che dobbiamo fare abbia natura essenzialmente politica. Lo Stato centrale, cioè, deve dirci che cosa vuole fare delle Regioni.

Forse questa è una domanda un po' pesante, ma che occorre fare perchè quando si arrivò, ad esempio, ad una rottura con i rappresentanti regionali per divergenze di natura finanziaria, ci trovammo di fronte ad affermazioni di alcuni Ministri i quali dissero: i destinatari della nostra attività sono i cittadini, quindi non cambia nulla se ad agire è lo Stato oppure le Regioni.

È chiaro che le Regioni debbono avere una funzione e questa funzione la stiamo affannosamente cercando sin dal giorno della loro istituzione. È inoltre chiaro che lo scontro più diretto avviene tra i rappresentanti delle Giunte ed il Governo, specialmente nella Commissione interregionale dove si tratta di strappare qualche competenza in più e qualche miliardo.

Si è detto l'altra volta che il 1975 avrebbe rappresentato il bilancio elettorale delle Regioni, per verificare o meno la validità della loro istituzione. Purtroppo dobbiamo constatare che questo bilancio elettorale del 1975 non ci offre sufficiente garanzia per affermarlo serenamente.

In questa prima esperienza si tratta di dimostrare la validità dell'istituzione. Questo è un punto delicato. Quali possono essere i suggerimenti? Li abbiamo indicati in altre

sedi; quello che le Regioni chiedono allo Stato centrale, credo che sia abbastanza noto: più frequenti rapporti, completamento del processo di trasferimento delle funzioni amministrative, leggi quadro, riforma della legge di contabilità dello Stato. Tutti questi rapporti presentano impegni precisi del Governo missionario.

I rappresentanti delle Regioni, hanno avuto la possibilità di esaminare insieme ai rappresentanti dei vari Ministeri i temi specifici; il che rappresenta senza dubbio un miglioramento della situazione in quanto ogni Ministro ha maggiori possibilità di chiarire direttamente i rapporti con le amministrazioni regionali. Dovremmo però giungere ad una organizzazione di essi tale da offrire la garanzia certa di proseguimento in un'azione così difficile qual è quella della costruzione della struttura regionale.

Noi meridionali, soprattutto, abbiamo una responsabilità nei confronti dell'elettorato, il quale si attendeva molto dall'istituzione delle Regioni, si attendeva qualcosa che dimostrasse come queste non fossero solo una emanazione dello Stato centrale, destinate addirittura a peggiorare la situazione esistente. Desidero comunque solo osservare che una scelta politica — a parte quella di bilancio, che ha una sua propria validità da riferirsi esclusivamente alle cifre — occorre che sia effettuata ed occorre che sia tale da attribuire effettivamente alle Regioni quel ruolo che la Costituzione garantisce loro e che noi stiamo affannosamente tentando di recuperare.

Questo volevo limitarmi a dire, a conforto delle affermazioni del presidente Conti, riguardo alla problematica che da quattro anni andiamo discutendo.

MATTARELLA. Interverrò rapidamente, senza riprendere le argomentazioni di ordine generale e ribadendo in primo luogo che mi riferisco, per la completezza dell'argomento, alle due relazioni, una svolta oralmente dinanzi a questa Commissione nel novembre dello scorso anno dal collega Fasino, allora Presidente dell'Assemblea regionale, l'altra inoltrata per iscritto alla Commissione nel luglio scorso.

Desidero riprendere solo alcune valutazioni che riguardano appunto la partecipazione delle Regioni ai vari livelli decisionali dello Stato, per dire soprattutto che è tempo che si passi da una partecipazione formale ed occasionale ad una partecipazione istituzionalizzata e più incisiva delle Regioni alle scelte dello Stato; e ciò anche per una Regione come la Sicilia, che ha ormai una lunga esperienza di difficili rapporti tra Regione e Governo e che gode di prerogative particolari, come quella che consente al Presidente del Governo regionale la partecipazione al Consiglio dei ministri quando si discutono argomenti che attengono all'interesse regionale. Infatti anche per una Regione la quale goda di tale prerogativa il rapporto con il Governo è stato sempre difficile, ed è rimasto tale anche in presenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale, cioè in un momento in cui la realtà regionale avrebbe dovuto investire tutta la politica statale e tutta l'organizzazione dello Stato.

Esistono dunque rarissimi esempi di partecipazioni istituzionalizzate delle Regioni a scelte d'ordine generale. Anzi, al di fuori della Commissione interregionale per la programmazione, che qui è stata ricordata, ed al di fuori del Comitato regionale per la programmazione ospedaliera, dove è stata prevista specificamente la partecipazione di organi regionali, non esiste una partecipazione organica, permanente, efficace, delle Regioni all'attività dell'amministrazione centrale dello Stato.

Io non credo che il problema dei rapporti tra Regioni e Governo possa essere risolto demandandolo ad un confronto parlamentare, poichè il Parlamento deve costituire la sintesi di ogni attività del Paese, il momento del controllo, ma di un confronto ad un livello più dotato. Esiste invece specificamente un problema Governo-Regioni, che va affrontato e risolto; ed anche noi abbiamo notato una contraddizione tra le varie enunciazioni di principio, molto spesso positive ed accettabili, e la realtà effettiva; per cui, ogni qual volta si arrivava all'esame di argomenti specifici o al confronto con singoli dicasteri, ci si scontrava con la rigidità e la difesa di particolari prerogative.

Orbene, tutto questo è contraddittorio e dimostra che se, da un lato, viene enunciata la volontà politica di riconoscere alle Regioni il loro ruolo, dall'altro vi è il problema di passare da una fase di enunciazione di volontà ad una fase di partecipazione reale delle Regioni stesse. Come abbiamo anche osservato nella memoria depositata, riteniamo che l'interlocutore della Regione debba essere la Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre l'interlocutore del Governo debba essere la Presidenza della Regione evitando in tal modo quei rapporti settoriali e particolari che tanto sacrificano la visione di sintesi. Naturalmente, riteniamo anche che in una partecipazione attuativa ci possa e anzi ci debba essere un contatto tra amministrazione ed amministrazione, tra ministeri ed assessorati.

Tutto questo riteniamo che possa cominciare a diventare realtà per mezzo della legge che ha dato luogo all'indagine conoscitiva di questa onorevole Commissione e che potrebbe istituzionalizzare, attraverso la previsione tassativa di determinati organismi e la indicazione di pareri — sia vincolanti che facoltativi o parzialmente vincolanti — questa partecipazione.

Questo, ripeto, è stato già detto, ad esempio, a proposito del bilancio statale, ma, purtroppo, è rimasto lettera morta. La nostra Regione ha partecipato all'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione finanze e tesoro del Senato nella quale vennero specificamente indicati i modi di partecipazione delle Regioni al bilancio statale. Come ha ricordato anche il presidente Conti, lo scorso anno, alla vigilia della presentazione del bilancio statale, vi fu una sorta di consultazione con le Regioni; ebbene, quest'anno ciò non si è verificato e naturalmente questo ha segnato un passo indietro non solo per la mancata partecipazione alla elaborazione del bilancio, ma soprattutto per la mancata conoscenza del principale strumento finanziario dello Stato.

C'è da aggiungere che, sostanzialmente, i finanziamenti a favore delle Regioni hanno subito, nel bilancio 1975, una diminuzione rispetto alle già esigue previsioni del 1974. In proposito, ritengo che l'occasione che ci viene offerta da questa indagine debba essere

colta perchè si cominci con lo stabilire specificamente, per legge, una concreta e reale partecipazione, da parte delle Regioni, alle scelte dello Stato.

Naturalmente, ciò potrà avvenire in maniera diversa da Regione a Regione; in una certa maniera ad esempio, per le Regioni che, come la nostra, sono a statuto speciale, e conducono un'esistenza che bene o male, pur se con molti sacrifici, va avanti.

Per le Regioni, invece, che hanno cominciato da poco il proprio cammino credo che quello presente sia un momento talmente difficile da porre addirittura il quesito se valga la pena che esse debbano continuare ad esistere o meno!

Come Regione Sicilia abbiamo tutta una serie di problemi specifici, che non tratterò ora per brevità ed anche perchè mi riservo di ritornarci sopra nella apposita riunione che mi auguro si tenga per l'audizione particolare di tutte le Regioni a statuto speciale. Desideriamo infatti che vengano fatte talune valutazioni riguardanti solo questo tipo di Regioni, soprattutto con riferimento alla tutela dei loro specifici interessi, il che non significa riconoscere loro un trattamento privilegiato ma solo tener conto della loro peculiarità, di quelle peculiarità che trovano riconoscimento in leggi costituzionali.

PRESIDENTE. Vorrei porre alcune domande all'avvocato Zoboli, a proposito di taluni argomenti trattati nella memoria della Regione Lombardia.

Nella memoria si tratta, ad un certo punto, dei rapporti Regioni-Parlamento e Regioni-Governo in relazione al controllo sull'attività legislativa regionale; controllo che oggi si svolge in gran parte, se non esclusivamente, nell'ambito dell'azione di Governo (per di più in modo burocratico anzichè politico) e solo ipoteticamente nell'appello al Parlamento, in caso di riconoscimento del conflitto di interessi.

Nella memoria è detto testualmente che occorrerà quanto meno stabilire che i controlli governativi sulla legislazione regionale siano orientati e verificati dal Parlamento, con strumenti idonei che assicurino, tra l'altro, l'effettiva partecipazione dei Consigli re-

gionali all'elaborazione delle relative linee di indirizzo.

In questa Commissione è già stata più volte espressa l'opinione che si debba arrivare all'adozione di un complesso di criteri tendenzialmente uniformi, in base ai quali accertare la legittimità delle leggi regionali: ma devo osservare che nella memoria della Regione Lombardia si va ben oltre l'ipotesi del controllo parlamentare e, nei casi di conflitto di interesse, si invoca addirittura una verifica preliminare e successiva del Parlamento su tutti i casi di impugnativa o di rinvio delle leggi regionali.

Poichè si tratta di ipotesi che devono trovare concretezza in procedure diverse da quelle costituzionalmente previste, o per lo meno in procedure complementari rispetto a quelle costituzionali, pregherei l'avvocato Zoboli, per quanto gli è possibile, di darci in proposito dei chiarimenti concreti. Non gli chiedo di inventare soluzioni sul momento, ma di fornire alla Commissione indicazioni delle quali poter tenere conto.

Nella memoria è anche detto che occorrerà una impostazione normativa ed organizzativa per quanto riguarda l'istituzionalizzazione dei rapporti con il Governo in tema di programmazione; e, infine, è suggerito un tema molto delicato: ciò che si deve intendere quando si parla di partecipazione delle Regioni a questi rapporti. In proposito, viene sollevata la questione della rappresentanza della Regione: se cioè si debba restar fermi al concetto della rappresentanza costituzionalmente attribuita al Presidente della Giunta regionale, o se invece — soprattutto per quanto riguarda l'attività legislativa delle Regioni — ci si debba riferire anche ad una presenza dei Consigli regionali. In quale misura — si chiede — devono essere coinvolti e responsabilizzati i Consigli nei confronti dei rapporti con il Governo, e soprattutto con il Parlamento, considerata la similarità delle funzioni e la complementarietà delle competenze legislative?

Si tratta di un punto interrogativo molto importante, anche perchè nella memoria si accenna alla necessità di rispettare le norme statutarie proprie delle Regioni in tema di

determinazione degli organi competenti nelle varie ipotesi di contatto con lo Stato.

In proposito si potrebbe obiettare che ciò porrebbe in essere, ipoteticamente, un diverso tipo di rapporto e di rappresentanza per ciascuna Regione, con una complicazione non indifferente di questi stessi rapporti.

Su queste mie brevi osservazioni, avvocato Zoboli, le sarei grato se volesse fornire chiarimenti alla Commissione.

ZOBOLI. Mi rendo conto, signor Presidente, che il tipo di questioni da noi sollevate, a seguito degli interventi sia dei rappresentanti politici che regionali, può anche apparire utopistico e al di fuori della realtà. Al Consiglio regionale lombardo premeva però, seguendo la linea di intervento tracciata dal suo Presidente nella prima fase di questa consultazione, mettere in luce taluni punti che chiaramente, se non esauriscono la sostanza del problema, hanno tuttavia il pregio di presentare una problematica specifica. Voglio dire che nel momento in cui intervenisse la volontà politica di risolverli, noi riteniamo che si dovrà tener conto delle nostre osservazioni.

La nostra memoria fa riferimento, e mi riallaccio a quanto detto dall'assessore Mattarella, soprattutto ai problemi che nascono dall'esame della legge delega nel testo approvato dal Senato e manifesta una certa sorpresa nel constatare come tutta la problematica relativa ai rapporti tra istituzioni regionali e nazionali venga praticamente ignorata.

Per quanto riguarda la prima delle questioni sollevate dal Presidente, quella dell'intervento del Parlamento sul controllo dell'attività legislativa regionale, mi pare evidente che la legge delega non sia la sede più opportuna per trattare l'argomento. Sappiamo infatti che oggi il controllo di legittimità sulle leggi regionali è affidato al Governo ed alla Corte costituzionale e mi pare ovvio che per modificare una situazione del genere bisognerebbe far ricorso a strumenti estremamente delicati che possono arrivare fino alla revisione costituzionale, a meno che non si voglia ripiegare su altre forme che in questo momento non so neanche immaginare.

Il problema è molto delicato ed effettivamente l'ipotesi di un intervento parlamentare in questa sede può nascere solo da un'esigenza, dal fatto constatato che il controllo di legittimità oggi operato sulle leggi regionali è soprattutto politico. Mi pare infatti che tutti gli oratori intervenuti sull'argomento si siano trovati d'accordo nel dire che non si tratta di un vero e proprio controllo di legittimità ma, nella maggior parte dei casi, di un vero e proprio controllo politico. In proposito qualche studioso è arrivato ad enunciare una brillantissima teoria che potrebbe alla fine tornare molto utile alle Regioni: l'adesione del Governo ad un certo tipo di leggi regionali, che magari non rientrano perfettamente entro lo stretto ambito dell'articolo 117 della Costituzione, potrebbe costituire un sistema per ampliare interpretativamente ed in sede politica la stessa portata dell'articolo 117. Questa teoria è del professor Bassanini.

PRESIDENTE. Questa teoria la nostra Commissione l'ha considerata già da parecchio tempo!

ZOBOLI. Effettivamente, ciò dimostra come il controllo di legittimità sulle leggi regionali sia principalmente politico.

PRESIDENTE. Ciò, però, non elimina il ricorso del cittadino alla Corte costituzionale.

ZOBOLI. Siamo perfettamente d'accordo, però la maggior parte della legislazione regionale è di intervento e di sostegno e, come tale, difficilmente si presta ad impugnativa da parte del cittadino, il quale potrà forse impugnare la legge sui parchi naturali e sulle riserve perchè impone vincoli sulla proprietà, ma difficilmente impugnerà la legge che sopprime i patronati scolastici.

PRESIDENTE. Non potrebbe darsi l'ipotesi che l'attività di natura consultiva di questa Commissione venisse invocata e prevista anche nel caso di rinvio di leggi regionali da parte del Governo?

ZOBOLI. Sarebbe la pietanza nel piatto, se mi consente l'espressione; comunque gli strumenti si trovano sempre. Ma il riferimento che facevo partiva soprattutto da questa esigenza e cioè dal fatto che sia dato un certo ordine e un certo orientamento a questa attività: a volte talune leggi subiscono ritardi perchè nella parte finanziaria si è ommesso un particolare di carattere formale (e poi magari nelle leggi dello Stato c'è un ben altro mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione), mentre altre leggi per le quali noi, giuristi della Regione, nutriamo perplessità sulla possibilità di coltivare una linea di intervento legislativo, vanno benissimo, senza alcun intoppo. Insomma sottolineo ancora l'esigenza di un coordinamento che non può che essere politico, un coordinamento che non può trovare altrimenti che in sede politica la sua esatta definizione.

Quanto all'altro problema, finora si è trattato di trovare gli interlocutori della Regione (e ci sono stati autorevolissimi interventi in questo senso a livello amministrativo: bilancio, programmazione, alta amministrazione, cioè tutti i livelli di massima responsabilizzazione politica), però c'è anche il problema di chi deve essere l'interlocutore dello Stato; sarà forse che nello Statuto e anche nella pratica istituzionale della Regione lombarda questo problema è particolarmente sentito e trova anche particolari modelli di attuazione, però sta di fatto che abbiamo una struttura che, con i tradizionali modelli della ripartizione dei poteri, non ha più niente a che vedere, perchè lo spostamento di tutte le massime assunzioni di responsabilità amministrativa e gestionale passa dall'Esecutivo regionale al Consiglio, il quale, per statuto e in base alle leggi che ripartiscono le competenze tra gli organi regionali, è depositario del potere di approvare gli atti di governo di maggior rilevanza. Fra l'altro, nella prassi di questi primi anni, esposti facilmente a critiche e disfunzioni, si è visto che la verifica da parte del Consiglio degli atti di governo non viene esercitata come una pura e semplice registrazione, come succedeva molte volte a livello di enti locali minori, ma in moltissimi casi, se non nella maggioranza, assume un carattere di rielaborazione

e di studio, attraverso le commissioni consiliari. Non c'è più, dunque, un rapporto di registrazione puramente formale della attività di governo da parte dell'Assemblea e ciò assume un profondo significato sul piano della innovazione istituzionale, ed ha un significato ancora maggiore se si considera che lo strumento della partecipazione degli enti locali minori, delle forze sociali ed economiche (previsto e attuato in quasi tutti gli statuti) avviene non soltanto a livello di governo, ma anche di commissioni consiliari. Devo anzi dire che molto probabilmente le indagini fatte dalle commissioni consiliari ai fini dell'approvazione delle diverse leggi hanno avuto un carattere non meno approfondito e massiccio di quanto sia stato fatto in sede di governo, dove ciò normalmente avviene in termini più informali.

PRESIDENTE. Dovendo regolare legislativamente la materia, che cosa potrebbe essere suggerito su questo tema, per chiarire il ruolo di partecipazione dei Consigli? Basterebbe un semplice richiamo agli statuti, oppure sarebbe necessaria una norma indicativa di un modello uniforme di partecipazione?

ZOBOLI. Indubbiamente bisogna conciliare le due esigenze e cioè ci deve essere la possibilità dell'intervento di tutti gli organi regionali che in base ai singoli equilibri statutari hanno interesse e possibilità di intervenire; ma nello stesso tempo non bisogna « costringere » le Regioni a fare comunque qualcosa.

MODICA, *senatore*. Vorrei fare una domanda al Presidente Conti; nello schema di soluzione istituzionale dei rapporti Regioni-Governo che egli ha delineato, quale posto dovrebbe assumere, secondo la sua opinione, il Ministro senza portafoglio per le Regioni? Mi pare che egli abbia fatto un riferimento nella parte antecedente della sua esposizione, ma quando è passato alle possibili soluzioni, non ha parlato del ruolo di questo Ministro nè delle sue eventuali funzioni.

C O N T I. Ho detto che, a mio giudizio, il rapporto col Governo, per essere adeguato, deve identificarsi con la Presidenza del Consiglio dei Ministri; ciò presuppone un discorso abbastanza lungo anche sulla riforma della Presidenza del Consiglio, sulla riforma del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

P R E S I D E N T E. Cioè il tema che dovremmo affrontare domani, ma nulla vieta che lo si anticipi.

C O N T I. Sino ad oggi si è agito in questo senso: rispetto al trasferimento delle competenze non si è proceduto a ridimensionare e tanto meno ad annullare la presenza di Ministeri non aventi più funzioni specifiche rilevanti; per converso, c'è stata una dilatazione, attraverso una serie di Ministeri senza portafoglio, e una dispersione che di fatto rappresenta un'ulteriore, settorializzazione dell'attività pubblica. Quindi anziché andare verso il raccordo, si è andati e si va verso la dispersione. Esiste quindi la necessità di un discorso di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel senso che all'interno di questo organismo il Presidente potrà avvalersi di tutte le collaborazioni che vuole, ma non per questo istituirà appositi Ministeri.

M O D I C A, *senatore*. Ministeri mai, si parla soltanto di un Ministro senza portafoglio.

C O N T I. Posso anche apprezzare, per certi aspetti, uno strumento del genere, ma è indubbio che oggi la tendenza è quella di fare nuovi Ministeri, in tutto identici ai vecchi.

M O D I C A, *senatore*. Insomma, se ne può fare decisamente a meno!

P R E S I D E N T E. Per il momento, la Presidenza del Consiglio, per quanto riguarda le Regioni, si è affidata ad un *alter ego* che è il Ministro senza portafoglio per le Regioni. Si consiglia o si sconsiglia la burocratizzazione di questo Ministero?

C O N T I. Si sconsiglia nettamente.

P R E S I D E N T E. E su questo le posizioni sono unanimi. Però, nel tempo stesso, si è fatta una ipotesi: quella di attribuire al Ministro per le Regioni, per quanto riguarda le funzioni di indirizzo e coordinamento nel senso più ampio della parola, quelle materie che, essendo state assegnate alle Regioni dell'articolo 117 della Costituzione, non dovrebbero più essere in carico a Ministeri settoriali. Dovrebbe essere cioè il Ministro per le Regioni ad essere interprete degli indirizzi collegiali e del coordinamento pure collegiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Perciò gli uffici informativi, statistici, di elaborazione, di studio, insomma tutto quanto concerne l'indirizzo ed il coordinamento in quelle materie dovrebbe essere attribuito al Ministro per le Regioni, superando così ogni motivo per mantenere in vita, sia pure con obiettivi limitati, il Ministero dell'agricoltura, il Ministero del turismo, e via dicendo. Ripeto: è una ipotesi che è stata affacciata, in modo sommario ed incompleto. La si ritiene valida? Occorre meditare con serietà, e poi decidersi a scegliere la soluzione ritenuta migliore.

Posta così la questione, le chiederei di vedere se può dirci qualcosa di più del suo pensiero, sia pur brevemente.

C O N T I. Si tratta di un problema di volontà politica, perchè nel momento in cui il Consiglio dei ministri ha manifestato una volontà politica volta anche ad attuare misure di austerità, tali misure sono state applicate dalla stessa Presidenza del Consiglio: non sono cioè stati delegati ad operare i singoli Ministri, ma è stato il Presidente del Consiglio, ripeto, o il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, a dare esecuzione operativa alle decisioni adottate dal Consiglio.

Ecco, il meccanismo è rappresentato dalla capacità del Governo ad esprimersi collegialmente sugli indirizzi e sul coordinamento

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

20° RESOCONTO STEN. (9 ottobre 1974)

dell'attività delle Regioni, per poi, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, dar vita ad una struttura la quale abbia caratteristiche politiche ma non di tipo ministeriale (giacchè la figura del Ministro richiama inevitabilmente la struttura ministeriale). Si lascia cioè al centro la Presidenza medesima, aiutata e sostenuta da un altro tipo di struttura politica. L'esempio delle misure restrittive, della decisione attiva dopo la decisione collegiale, mi sembra abbastanza emblematico di un metodo che potrebbe essere sperimentato.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, non mi resta che concludere ringraziando tutti gli intervenuti, e riconvocando la Commissione per domani mattina, com'è già noto.

La seduta termina alle ore 17,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO