

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

IX LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

INDAGINE CONOSCITIVA

SU

**«LE REGIONI NELLA REALTÀ SOCIALE E
POLITICA DI OGGI: BILANCI E PROSPETTIVE»**

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 MAGGIO 1984

Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 7 e <i>passim</i>
BENEDIKTER	5, 26 e <i>passim</i>
ROLLANDIN	7
MAGNANI	7, 27 e <i>passim</i>
BERNINI	10
MARRI	11
ALBERTINI	14
MOSCHINI	16
MELOTTO	17
ROICH	18
MELANDRI	19, 26 e <i>passim</i>
NENNA D'ANTONIO	21
ALBERTI	21
SANLORENZO	22
MURATORE	23
PIREDDA	24

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Presidente della regione Liguria, Magnani; il Presidente della regione Veneto, Bernini; il Presidente della regione Umbria, Marri; il Presidente della regione Valle d'Aosta, Rollandin; il Presidente della regione Sardegna, Rojch; il Vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano, Benediktter; l'assessore della giunta regionale dell'Emilia Romagna, Albertini.

La seduta inizia alle ore 15,30.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Indagine conoscitiva su: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive ». Audizione dei Presidenti delle Giunte regionali.

Non tutti i Presidenti invitati sono presenti, perchè alcuni sono stati trattenuti, qui a Roma, a causa di una riunione con le organizzazioni sindacali. Diamo inizio ai nostri lavori rivolgendo di tutto cuore il cordiale benvenuto ai Presidenti che hanno accolto il nostro invito di partecipare a questa indagine conoscitiva, che prende l'avvio con l'incontro di oggi. Ricordiamo che l'indagine conoscitiva è stata promossa da questa Commissione con decisione unanime ed il suo programma è stato approvato dai Presidenti dei due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato.

Questa prima audizione è riservata ai Presidenti delle Giunte regionali e nelle prossime settimane l'indagine proseguirà con altri incontri: saranno ascoltati i Presidenti dei Consigli regionali tra una settimana, quindi i rappresentanti delle autonomie (comuni, province ed altri) tra quindici giorni e poi, lo dico soprattutto per i componenti della Commissione, ci sarà una breve pausa di sospensione in relazione alla scadenza della consultazione elettorale per il Parlamento europeo. Subito dopo, avendo esaurito, gli interlocutori per così dire « istituzionali », l'indagine proseguirà con l'audizione di rappresentanti dei settori economico-sociali: Banca d'Italia, CNEL, imprenditori, industriali, commercianti, agricoltori,

sindacati. Il mio augurio è che si riesca a concludere questa parte dell'indagine entro l'estate. Dopo le vacanze estive i lavori riprenderanno fino alla fine dell'anno con l'audizione degli esponenti di altri settori relativi alla scienza e alla cultura ed all'informazione: centri di studio, Università, RAI ed altri ancora.

L'indagine, come è noto, prevede anche taluni sopralluoghi in alcune Regioni. Inoltre essa si articola, come abbiamo ampiamente detto nelle precedenti sedute, sulla base di un questionario che è stato inviato a circa 4.000 interlocutori scelti di comune accordo e che comprendono non solo le Regioni, che come è ovvio sono le protagoniste dell'indagine, ma anche le province, i comuni superiori a 5.000 abitanti, numerosi comuni scelti tra quelli con meno di 5.000 abitanti e poi enti, associazioni, organismi nazionali e locali che possono essere interessati alla nostra indagine.

Verso la fine dell'anno tireremo le somme del nostro lavoro sia per quanto concerne le audizioni sia per quanto concerne i sopralluoghi sia, infine, per quanto riguarda le risposte al questionario che mi auguro siano numerose. Vi saranno, facendo i dovuti calcoli, migliaia e migliaia di pagine che ovviamente dovremo studiare e valutare; poichè non si tratta di un'indagine statistica compiuta dall'ISTAT o dalla Doxa, bensì di un'indagine politica che richiede quindi uno studio politico. Per questo, come era stato suggerito dall'Ufficio di Presidenza e dalla Commissione stessa, ci avvarremo anche della collaborazione di ricercatori e di esperti che non sono membri della Commissione e che provengano soprattutto dall'Istituto di studi sulle Regioni del Consiglio nazionale delle ricerche. L'attività di questa *équipe* di studiosi sarà coordinata dal capo della nostra segreteria, dottor Vicenzi, che ne assumerà anche la responsabilità esterna.

Dopo le vacanze di Natale, in un convegno pubblico patrocinato dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera, illustriamo e discuteremo, in un confronto democratico con i soggetti più interessati, i risultati di questa nostra indagine per trar-

ne ulteriori conclusioni e suggerimenti per lo sviluppo dell'azione del Parlamento e delle Regioni intorno a questi temi.

Sono presenti in Aula anche gli stenografi e questo rappresenta una novità per quanto riguarda i lavori della nostra Commissione, per lo meno in questa legislatura. È stato così deciso, con il nostro pieno consenso, dalla Presidenza delle due Camere. Saranno pertanto disponibili i resoconti stenografici di tutto il dibattito, avendo avuto assicurazione dagli uffici che la bozza di stampa non corretta sarà consegnata entro il termine di dieci giorni dalla data della relativa seduta.

Detto questo, credo che possiamo entrare direttamente nel merito della nostra audizione odierna, con una breve premessa. La discussione che oggi si avvia con i Presidenti delle Giunte regionali vuole vedere le Regioni protagoniste di questa indagine; per tanto abbiamo previsto di aprire e di concludere l'indagine con le Regioni. Fatte le audizioni, svolti i sopralluoghi, visti i risultati del questionario, torneremo a discutere con i Presidenti delle Regioni prima di trarre il bilancio finale della nostra attività. Dell'apporto delle Regioni c'è bisogno e su di esso noi tutti confidiamo, in un momento che molti definiscono particolarmente difficile e delicato per l'ordinamento regionale.

In queste ultime settimane il dibattito in materia si è nuovamente vivacizzato e sono state assunte numerose iniziative al riguardo. Considero di grande interesse, ad esempio, l'importante convegno sul tema « Regioni e riforme istituzionali » organizzato dalla regione Liguria, vi è stato inoltre, pochi giorni fa, un incontro analogo dei Presidenti delle Regioni a Venezia sullo stesso tema e ciò anche in riferimento al dibattito che è in corso in questa nostra Commissione e nell'altra Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole Bozzi.

D'altra parte, l'avvicinarsi della scadenza del mandato elettorale, per lo meno per le Regioni a statuto ordinario, esige che un bilancio sia fatto al fine di fornire al Parlamento, alle Regioni e alla società una valutazione che gli elettori poi potranno in qualche modo utilizzare nel momento in cui si accingeran-

no a compiere le loro scelte nella primavera dell'anno prossimo. Tuttavia questo è anche un momento nel quale molte possono essere le possibilità di un rilancio dell'iniziativa regionale: comunque questo è certamente il nostro intento.

Sono convinto che di riforme ci sia bisogno, ma sono convinto ancor più che la principale delle riforme — non è una battuta — dovrebbe consistere nell'attuazione della Costituzione che assegna alle Regioni, attraverso il suo dettato e attraverso le leggi che da quel dettato derivano, funzioni, compiti, poteri precisi che devono essere pienamente assunti dalle Regioni stesse perchè questa grande riforma sia effettivamente compiuta.

Il taglio che abbiamo voluto dare alla nostra indagine è volto soprattutto a valutare e ricercare insieme i modi migliori per affrontare il ruolo delle Regioni nella società, il rapporto Regioni-società, rispetto ai grandi problemi, che oggi sono sicuramente in primo luogo, quelli cioè dell'emergenza per fronteggiare la crisi e determinare le condizioni di un nuovo e migliore sviluppo del Paese. Sui risultati dell'azione delle Regioni, sulle difficoltà che esse incontrano, sulle necessità di uno sviluppo dell'iniziativa regionale, sulle condizioni e possibilità di questo sviluppo, credo che valga la pena di discutere con questo specifico riferimento ai problemi della società, della vita delle grandi masse popolari, delle organizzazioni della vita civile. Penso che con questo taglio si possa dare un contributo al Paese tale da consentire di vagliare e valutare come l'ordinamento regionale sia un dato irreversibile, dal quale non si può prescindere nello sviluppo di qualunque attività politica, economica e sociale. Questo dato di fondo, che è uno dei caposaldi del nostro ordinamento, deve trovare poi corrispondenza nella capacità delle Regioni di soddisfare tali esigenze. Di qui deriva la necessità di affidare alle Regioni funzioni, risorse, che contribuiscano a far svolgere il ruolo loro attribuito dalla Costituzione.

In questo nostro incontro desideriamo innanzitutto dare la parola ai Presidenti delle Giunte regionali affinché esprimano la loro opinione, con osservazioni, proposte e giu-

dizi. I Presidenti delle Giunte regionali hanno ritenuto, mi pare opportunamente, di non rispondere subito al questionario, altrimenti avremmo certamente già messo a disposizione dei senatori e dei deputati le relative risposte. Hanno infatti preferito avere prima un incontro con noi per meglio valutare in seguito il tipo di risposte che vorranno dare. Il questionario rappresenta certamente il canovaccio della discussione.

Prego i Presidenti, anche se le risposte scritte non sono state ancora date, di far sì che il loro giudizio tenga conto di quanto la Commissione vuole approfondire. Potranno poi naturalmente esporre le considerazioni che riterranno necessarie.

Penso che dieci minuti possano essere sufficienti perchè ciascuno esprima il proprio punto di vista; dopo di che gli onorevoli senatori componenti della Commissione potranno rivolgere domande, chiedere chiarimenti e fare eventuali osservazioni.

Audizione dei Presidenti delle Giunte regionali

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano, dottor Alfonso Benedikter.

BENEDIKTER. Signor Presidente, vorrei riferire sinteticamente sulle iniziative assunte di recente dalla Giunta provinciale di Bolzano in connessione con la mancata attuazione di norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Poco tempo fa abbiamo chiesto di mettere all'ordine del giorno della prossima conferenza Stato-Regioni il seguente argomento: « Mancata attuazione di norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, concernente la provincia autonoma di Bolzano e, precisamente, del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115, sul trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato, amministrati dalla difesa e dalle ferrovie; del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 691, concernente la struttura autonoma locale della RAI per le trasmissioni in lingua tedesca; dell'articolo 3 del decreto del

Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, concernente il Parco nazionale dello Stelvio; del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1977, n. 235, sulla gestione autonoma della produzione e distribuzione di energia elettrica per il fabbisogno locale; del decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58, articolo 9, concernente la parificazione dell'*Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund* con le confederazioni nazionali nell'esercizio di tutte le attività sindacali comprese quelle di patronato e di assistenza sociale di cui alla legge 29 luglio 1947, n. 804. Vi è poi la violazione degli articoli 89, 99 e 100 dello Statuto e delle relative norme di attuazione concernenti l'obbligo della bilinguità da parte degli uffici e servizi pubblici e la proporzionale negli uffici statali (decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, e successive modifiche ed integrazioni) ».

Per tutte le questioni sopra elencate, salvo il Parco nazionale dello Stelvio, pendono da anni cause davanti alla Corte costituzionale, al Consiglio di Stato, al TAR rispettivamente competenti in prima istanza. Per quanto concerne il Parco nazionale dello Stelvio, il Consiglio di Stato ha deciso che le province autonome, nonostante la chiara lettera dello Statuto e della norma di attuazione, non hanno competenza in materia di parchi nazionali ed il Governo non risponde alla proposta formale di ridimensionamento del parco, previsto dalle norme di attuazione, fatta il 15 giugno 1983.

Siamo del parere che l'attuazione sostanziale dello Statuto speciale, dovuto anche ad accordi internazionali, non può essere fatta dipendere da procedimenti giurisdizionali che si trascinano da decenni. Ci sentiamo, quindi, costretti ad utilizzare il canale della conferenza Stato-Regioni, perchè il Governo acquisisca completa e formale conoscenza di questo stato di latente conflitto politico-costituzionale, nella speranza di evitare il peggioramento complessivo della situazione nella provincia di Bolzano.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 14 dicembre 1983, ha constatato in via definitiva che anche per la Provincia di Bolzano,

per quanto concerne l'attività amministrativa, non importa se si tratta di competenza primaria o secondaria, ha facoltà di indirizzo e coordinamento da parte del Governo. E questa potestà, che si manifesta nell'impartire direttive cogenti, vincolanti, venne disciplinata con l'articolo 3 della legge n. 382, ma soltanto per le Regioni a statuto ordinario.

Sappiamo in che cosa consistono queste direttive le quali, in base alla sentenza n. 150 del 1982 della Corte costituzionale, possono anche essere in contrasto con le norme delle leggi regionali pertinenti alla materia.

La Corte costituzionale afferma, nell'ultima sentenza, che questa facoltà ha un sicuro fondamento nell'articolo 117 della Costituzione, mentre sappiamo che il successivo articolo, il 118, contiene un principio che vale per tutte le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; infatti nelle materie di competenza legislativa esse esercitano la relativa potestà amministrativa senza che nella Costituzione, o in alcuno degli statuti speciali, esista un benchè minimo accenno ad un possibile controllo sull'attività amministrativa per quanto riguarda le materie di competenza legislativa.

Già con sentenza del 14 giugno 1976, nei confronti della provincia di Bolzano, la Corte costituzionale ha stabilito che, qualora la Provincia non attui entro un termine ragionevole le direttive comunitarie nell'ambito dell'attività amministrativa, il Governo centrale può compiere atti di controllo sostitutivo.

Anche questa facoltà non è prevista in alcuna disposizione, nè nella Costituzione, nè nel nostro statuto.

Vogliamo denunciare questa violazione prima di intraprendere altri passi, cioè prima di incaricare le facoltà di giurisprudenza di Innsbruck e di Padova, che hanno stipulato un accordo « intrauniversitario » tra l'Italia e l'Austria, di dirci la loro opinione sia sulla violazione dell'articolo 116 della Costituzione che sulla violazione dell'accordo di Parigi.

Procedendo con ordine, però, sappiamo che l'articolo 116 della Costituzione dispone che: « Alla Sicilia, alla Sardegna, al Tren-

tino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali ». Per noi, quindi, autonomia speciale significa autonomia più ampia e non consiste soltanto nel fatto che queste Regioni a statuto speciale hanno, accanto alla competenza legislativa, concorrente anche per una serie di materie, competenza legislativa primaria.

Anche le Regioni a statuto speciale sono sottoposte, sia per la competenza primaria che per quella secondaria, al limite degli interessi nazionali, la qual cosa ha significato (almeno fino ad oggi) che le leggi possono essere rinviata anche per violazione degli interessi nazionali, mentre, ripeto, in nessun atto normativo ritroviamo l'accenno alla facoltà di controllo sull'attività amministrativa mediante direttiva.

La Corte costituzionale, nella sentenza da noi promossa sulle direttive comunitarie, si è occupata anche della nostra obiezione in quanto noi diciamo che se la Provincia non dovesse adempiere una direttiva comunitaria nella sua attività amministrativa, potrebbe sempre essere ammonita e, al limite, si potrebbe sciogliere quel Consiglio regionale che non revocasse la Giunta inadempiente.

La Corte costituzionale si è occupata molto sommariamente di questa obiezione dicendo che questo non è un mezzo idoneo per soddisfare quella responsabilità internazionale che lo Stato, e soltanto lo Stato, ha in caso di violazione degli obblighi comunitari, « perchè non si tratta di applicare una sanzione per non adempimento » — dice la Corte costituzionale — « ma di ottenere lo adempimento puntuale degli obblighi internazionali ».

La Giunta provinciale è del parere che con le constatazioni contenute in queste sentenze è stato violato l'articolo 116 della Costituzione e l'articolo 16 dello statuto autonomo della provincia di Bolzano, il quale prevede che nelle materie di competenza legislativa la Provincia subentri *in toto* alla potestà amministrativa; nelle materie di competenza la Provincia subentra al posto degli organi centrali e periferici dello Stato e anche agli

enti parastatali, in tutto e per tutto, senza alcuna riserva.

Nelle norme di attuazione, poi, sono elencate riserve sulla potestà amministrativa; per esempio, per quanto riguarda l'agricoltura, vi sono alcune riserve per le quali la competenza rimane allo Stato. Ma, al di là di questo, non è previsto che lo Stato possa esercitare la facoltà di impartire direttive sull'attività amministrativa della Provincia.

Quindi, con questo, riteniamo che sia violato anche l'Accordo di Parigi, che prevede la concessione, alla provincia di Bolzano, di una potestà autonoma — legislativa ed esecutiva — e, del resto, siamo convinti che in nessuna parte del mondo, allorchè si parla di un territorio che ottiene l'autonomia, sotto questo concetto di autonomia possa poi essere collocato anche un controllo del Governo centrale sull'attività amministrativa che concerne le materie autonome.

Sappiamo, inoltre, che di questa autonomia — legislativa ed esecutiva — hanno preso atto le Nazioni Unite nella risoluzione n. 1497 del 31 ottobre 1960, quando hanno esortato l'Austria e l'Italia a riprendere le trattative per trovare una soluzione alle differenze emerse nell'adempimento di questo trattato (da cui è venuto fuori il nuovo statuto entrato in vigore il 20 gennaio 1972).

Siamo decisi ad agire, secondo quanto è in nostro potere, per difendere l'autonomia provinciale in tutta la sua portata, come risulta dallo statuto speciale e dall'accordo di Parigi.

Abbiamo quindi deciso, prima di intraprendere ulteriori passi, di incaricare le facoltà di giurisprudenza delle università di Padova e di Innsbruck affinché diano un parere su queste nostre convinzioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il dottor Augusto Rollandin. Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta.

ROLLANDIN. Signor Presidente, sono grato per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere le nostre opinioni in questo contesto; tuttavia penso che, per la stessa economia dei lavori della Commissione, l'illustrazione del nostro punto di vista e la di-

scussione nel merito saranno molto più proficue quando perverranno le risposte scritte al questionario. In modo particolare, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale (e richiamo l'osservazione fatta da lei, signor Presidente, sul ruolo giocato nella società dalle Regioni), ritengo molto interessante conoscere le risposte che riguardano il punto 2) del questionario: « Regioni ad autonomia speciale: le ragioni, il significato, attuale ed in prospettiva, della "specialità" ». In tal caso, ci sarà la possibilità di fare una valutazione in linea con quanto, come Regioni, abbiamo dibattuto e chiarito alcuni giorni fa a Venezia sulla questione delle Regioni a statuto speciale.

A mio parere, in questi ultimi anni si è delineata una differenza sostanziale tra l'attività delle Regioni a statuto speciale e quella delle Regioni a statuto ordinario; ci sono state, in particolare, enormi difficoltà nell'applicazione dello statuto speciale. Per questo penso che le nostre ragioni potranno essere meglio spiegate quando saranno pervenute le risposte al questionario, relative, in particolare, al rapporto con gli altri paesi ed al rapporto interno con il Governo centrale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il dottor Rinaldo Magnani, presidente della Giunta regionale della Liguria.

MAGNANI. Signor Presidente, ringrazio la Commissione per le questioni regionali, ed in particolare lei, per aver avviato questa indagine conoscitiva. Debbo dire che abbiamo affrontato il problema delle risposte al questionario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni ma non abbiamo ancora adempiuto a tale richiesta, anche se la volontà di rispondere è molto sentita. Posso anzi affermare di aver ricevuto mandato per poter assicurare alla Presidenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali che, nel più breve tempo possibile, le Regioni adempiranno alla richiesta. Pertanto si deve rinviare — se lo ritiene opportuno — ad un'altra audizione l'ulteriore approfondimento delle varie realtà regionali, tenendo conto che forse sarebbe anche necessaria una

maggior specificazione delle stesse domande poste nel questionario al fine di ottenere risposte più puntuali.

Fatta questa premessa, ritengo di poter dire (ed i colleghi qui presenti possono confermarlo ed approfondirlo) che possiamo già esprimere qualche giudizio politico in questa sede. In primo luogo a noi sembra che, a prescindere dai risultati e dalle considerazioni che possono scaturire dall'esperienza regionale del nostro Paese, ci sia ancora un notevole ritardo da parte dello Stato nella attuazione dell'ordinamento regionale. Direi che le Regioni non sono mai state acquisite ad un sistema di autonomie e di decentramento, che è ancora da costruire. Credo che questo possa essere certamente addebitato alle Regioni, poichè forse non sono riuscite in questi anni a mettere maggiormente in evidenza la loro funzione; tuttavia, dagli atteggiamenti che noi constatiamo da parte degli organi statali e del Parlamento, credo che non ci siano le tendenze di segno effettivamente regionalistico, anche se dal dibattito che viene sviluppato in varie sedi — conferenze, seminari, eccetera — sulla realtà economica ed istituzionale attuale non è scaturito ancora niente di meglio che l'istituto regionale, come momento di decentramento dallo Stato agli enti locali per quanto concerne l'attività legislativa, di programmazione e di coordinamento della cosa pubblica.

Faccio queste considerazioni perchè oggi attraversiamo una fase molto delicata ed importante per il futuro istituzionale del nostro Paese. Mi riferisco anche al lavoro della Commissione parlamentare presieduta dall'onorevole Bozzi ed agli atti legislativi, sia del Senato che della Camera dei deputati, relativi al progetto di riforma delle autonomie locali collegato anche alla finanza regionale e locale. Tuttavia devo dire — e lo abbiamo anche ribadito in varie occasioni — che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali a mio parere non si è ancora accorta che per attuare la riforma dello Stato è necessario valutare con estrema attenzione il ruolo che può essere esercitato dalle Regioni e dagli enti locali. Inoltre, da parte del Parlamento, e del Senato in particolare, solo ultimamente è stato compiuto un

passo avanti in questo senso, attraverso un ordine del giorno nel quale viene considerato il ruolo delle Regioni nel nostro Paese.

Peraltro, credo che le domande poste con il questionario siano collegate ad una reale volontà politica di completamento del decentramento dei poteri dello Stato alle Regioni, anche per dare la possibilità a queste ultime di sviluppare una loro azione concreta di programmazione, di legislazione e di coordinamento. Ne scaturirà indubbiamente un vivo dibattito al quale noi cercheremo di recare un contributo attraverso precise risposte al questionario medesimo, perchè mi sembra che la Commissione avverta la necessità di conoscere — per poi formarsi un'opinione ed esprimere anche dei giudizi — le varie esperienze particolari. Tuttavia, a mio avviso, se sul piano della politica non viene sciolto il nodo di fondo della questione regionale, credo che il discorso, pur essendo molto interessante, si trasformi in un dibattito fine a se stesso. Bisogna però considerare che un ulteriore passo in avanti è stato compiuto, anche se non si è ancora giunti ad un risultato; mi riferisco all'opportunità che ci è stata offerta, attraverso questo incontro, di sottolineare talune urgenti questioni. Anche in occasione della riunione, svoltasi proprio oggi, con il Governo ed i sindacati, ci siamo trovati di fronte a questioni che, se non verranno chiarite, certamente non potranno neppure essere risolte, nè attraverso le risposte al questionario nè attraverso la volontà delle Regioni. In determinate materie si potrà giungere ad intese di tipo sociale (le quali poi hanno un loro riflesso sulla stessa funzione delle Regioni e sulla stessa finanza regionale) con provvedimenti di congelamento tariffario ovvero iniziative volte a raggiungere risultati di normalizzazione, collegate anche ai problemi dell'inflazione, del costo del lavoro e dell'occupazione. Dobbiamo individuare meccanismi che permettano alle Regioni di poter partecipare alla costruzione delle leggi che le riguardano ed anche a quelle intese che, come accennavo prima, conseguenzialmente ricadono sulle Regioni stesse.

Credo che il discorso diventi molto difficile e che l'istituto regionale possa subire poi critiche che, almeno per quanto mi ri-

guarda, dovrebbero necessariamente essere costruttive e giustificate.

A volte, erroneamente, identifichiamo nelle Regioni l'anello più debole di tutta la catena, forse perchè costituite in ritardo, su pressione politica, e non inserite in un quadro istituzionale con una chiara definizione dei vari livelli. Ma ritengo che oggi tutti noi, come rappresentanti *pro tempore* delle Regioni, o come Presidenti di Giunte regionali, nutriamo qualche dubbio, per esempio riguardo al modo in cui i comuni svolgono le loro funzioni sia nel momento in cui forniscono i servizi, più o meno adeguati, sia quando applicano le leggi statali o regionali; bisogna naturalmente tenere conto della dimensione notevolmente diversificata della realtà comunale (e il discorso può benissimo riferirsi anche alla non utilizzazione delle province sia dal punto di vista del personale che dei mezzi).

Allo stato delle cose è facile che lo Stato, da una parte, e le autonomie locali, dall'altra criticano l'istituto regionale. L'istituto regionale oggi si trova compresso da una riforma non completata da parte dello Stato (forse anche per responsabilità delle Regioni), da un lato, e, dall'altro, da un rapporto precario con le autonomie locali; ma vorrei far notare come il creare un fronte delle autonomie locali che si rapporto direttamente con lo Stato sia in parte negativo. Di conseguenza è inopportuno definire le Regioni come una parte dello Stato che dialoga in maniera diversa, e a volte in contrasto, con le autonomie locali.

Le difficoltà nell'istituto regionale sono sia di carattere legislativo che di carattere operativo e sono consequenziali alla mancata definizione del ruolo istituzionale *sub-regionale* e *sovra-regionale* ed al nodo non ancora sciolto, ma a nostro avviso collegatissimo, della riforma della finanza regionale.

Le riforme che vengono portate avanti dai comuni, e anche dalle province, risultano molto più incisiva nella finanza locale di quelle proposte dalle Regioni. Non bisogna affrontare in maniera separata e disgiunta l'argomento della riforma dello Stato: pertanto, anche di recente in occasione della

Conferenza dei Presidenti, abbiamo espresso un giudizio molto critico sull'argomento.

Non stiamo qui a difendere l'istituto regionale, quasi fosse esente da colpe; ma quando da parte dello Stato, dei due rami del Parlamento, del Governo, si portano avanti iniziative, come quelle sui trasporti, sulla sanità ed altre, che hanno poi un riflesso negativo sulla finanza regionale senza considerazioni equilibrate, significa creare ulteriori difficoltà che si assommano ai problemi già esistenti.

Questa mattina abbiamo discusso con le confederazioni sindacali in materia di programmazione, di sviluppo e di governo del territorio. Alcune leggi, attraverso il Ministero dei lavori pubblici, rimandano al centro determinate funzioni espletate dalle Regioni, mettendo in discussione, per esempio, la funzione urbanistica di governo del territorio delle Regioni stesse. Tutto ciò ci dà l'impressione che esista un disegno volto a riportare a livello centrale quello che precedentemente era stato decentrato a livello locale.

È rimasta in parte incompiuta la politica industriale, del collocamento e dell'occupazione. In un momento in cui esistono problemi di riconversione e di reindustrializzazione le Regioni non possono incidere sulla riqualificazione del collocamento dei lavoratori pur essendo in possesso della responsabilità della loro formazione professionale. Quasi ogni giorno vi sono incontri con delegazioni di lavoratori della siderurgia, della cantieristica, dei porti; sappiamo che i problemi di questi lavoratori sono legati alla politica nazionale o ad enti che non sono nè governativi nè parlamentari. I programmi che l'IRI o l'ENI sviluppano hanno poi un riflesso in termini di occupazione, di sviluppo e di governo del territorio, senza che le Regioni abbiano la possibilità di partecipare alle loro proposte di programmazione.

Molti sono i problemi delle Regioni che oggi stanno emergendo in maniera drammatica: tariffe, trasporti, sanità.

Ho inteso soltanto ricordare quelle problematiche che, a mio avviso, dovevano interessare maggiormente la Commissione bicame-

rale per compiere attente valutazioni politiche complessive e per evidenziare una situazione che ritengo debba essere corretta drasticamente. In attesa di una riforma dello Stato, sia a livello centrale che periferico, è necessario stabilire un rapporto da parte delle Regioni e dei Consigli regionali nella loro rappresentanza con il Parlamento e con questa Commissione, studiando come realizzare al presente ed al futuro contatti che, almeno per le leggi di interesse regionale, permettano alle Regioni stesse di dare un contributo che sarà poi valutato dal Parlamento.

La questione dei residui passivi riguarda le leggi nazionali e le disposizioni della Comunità europea, ma riguarda anche le Regioni; la loro mancata partecipazione alle disposizioni europee crea infatti residui passivi, perchè il Parlamento, nel promulgare le leggi, si è preoccupato fino ad oggi molto più della loro stesura che della loro reale attuazione. Ci troviamo quindi, sia a livello di leggi europee che di quelle nazionali, di fronte a vincoli che non permettono la loro realizzazione.

Sono queste le considerazioni generali che volevo fare in questa prima audizione, riconfermando che da parte della Conferenza dei Presidenti vi è l'impegno a far pervenire una compilazione specifica del questionario nel più breve tempo possibile, in modo da poterlo poi chiarire ed approfondire nel corso di una successiva audizione generale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il presidente della Giunta regionale del Veneto, professore Carlo Bernini.

BERNINI. Aggiungerò qualche breve considerazione su quanto esposto dal Presidente Magnani e dal Presidente Rollandin, anche se da una angolazione un po' diversa riconfermo il nostro impegno nel rispondere quanto prima al questionario.

Ci troviamo, negli ultimi tempi, a definire positivamente gli interlocutori: con la Conferenza Stato-Regioni, il Governo; con questa Commissione (che saremmo lieti se potesse allargare le sue funzioni, prendendo anche conoscenza del controllo del Governo sugli atti delle Regioni), il Parlamento. È nostra comune valutazione che allo stato dei fatti,

questi rapporti non esistano; ci avviamo alla fine del terzo lustro in assenza di rapporti tra Regioni e Parlamento. Questo dato va tenuto presente perchè molti dei problemi che emergeranno dalle risposte fornite dalle Regioni hanno sin da ora un rilievo di grande attualità. Mancando i rapporti con il Parlamento, manca anche qualsiasi nostra presenza nel processo legislativo, fatto questo che ci preoccupa molto.

Siamo convinti che questo rapporto consentirebbe di elaborare meglio alcune leggi. Posso fare l'esempio della legge che riguarda le unità sanitarie locali, e non credo che con l'esperienza fatta dalle Regioni, tali mostri giuridici avrebbero visto la luce.

Vi sono alcuni punti nodali di questo mancato rapporto: oltre al problema della partecipazione al processo legislativo, vi è quello delle leggi-quadro. Senza una delimitazione di campi e senza direttive di omogeneità, è inutile affannarsi a rincorrere le leggi delle Regioni caso per caso.

Vi è, inoltre, il problema delle autonomie locali sub-regionali che non può essere risolto senza una approfondita discussione con le Regioni, viste le tante interdipendenze che tale questione comporta. Senza un rapporto con le Regioni si rischia infatti che il processo di delega si realizzi in modo insufficiente e questo non per mania di accentramento da parte dell'istituto regionale, ma, molte volte, per la mancanza dell'interlocutore.

Vi è poi il problema molto delicato della finanza regionale. Da cinque anni non abbiamo finanza regionale, siamo passati da una legge che prevedeva una base finanziaria triennale, ad una legge con base finanziaria annuale, che oltre tutto con il congegno della legge finanziaria è diventata semestrale, comportando a volte sostanziali aggiustamenti o addirittura capovolgimenti radicali tra il progetto del Governo e l'approvazione da parte del Parlamento. Siamo per primi preoccupati di dover annualmente risolvere questo problema davanti alla Corte; riteniamo di straordinaria gravità dovervi annualmente ricorrere per il *bis in idem*; questo nodo va sciolto urgentemente e l'anno che abbiamo davanti a noi potrebbe essere utile per definire almeno alcune di queste materie.

Le risposte che forniremo al questionario evidenzieranno, certamente, questi aspetti del nostro rapporto con il Parlamento ed il Governo. Un problema che potrà sembrare un « falso storico » riguarda la sanità. Infatti da cinque anni ci battiamo per capovolgere la situazione, per avere cioè un finanziamento all'insegna dei « pochi, maledetti e subito » entro il cui limite rientrare con i nostri programmi. Invece, non essendo ascoltati all'inizio di ogni esercizio sull'effettivo fabbisogno, che — come tutti sanno — è per nove decimi composto da spese rigide ed è sistematicamente sottostimato, si crea un disavanzo iniziale poi trasformato nei 12.000 miliardi di accumulo che improvvisamente vengono presentati come uno spreco. Ciò non è affatto vero! Noi sistematicamente abbiamo previsto al tempo giusto la spesa giusta, che non è neanche difficile da calcolare: al contrario con tale sistema si ha anche lo svantaggio ulteriore di non programmare la spesa perchè si vive giorno per giorno.

Allora perchè produrre questa immagine delle Regioni che non sanno governare la spesa quando non dispongono della certezza delle entrate, che sono poi sottovalutate ogni anno? A chi giova? Alla fine si paga « a piè di lista » e si pagano, anche in senso contabile, gli interessi. Durante la discussione della prossima legge finanziaria, il Parlamento dovrà sapere che questo sistema non è rispettoso non solo dell'assetto costituzionale, ma anche dell'efficienza del sistema stesso.

Vorrei fare un'ultima considerazione, signor Presidente, sul fatto che si sta verificando un'evidente e stretta interdipendenza tra il processo di integrazione europea e quello del regionalismo. Questo è inevitabile in quanto le Regioni hanno un loro rapporto con l'Europa nei limiti delle proprie competenze. Crediamo che l'integrazione europea porti ad un livellamento in alto del grado di autonomia e di sviluppo delle realtà regionali la cui effettiva partecipazione contribuirà alla crescita del nostro continente.

Signor Presidente, queste poche considerazioni vogliono esprimere il nostro impegno rispetto alle iniziative prese dalla sua Commissione. Mi permetto però di prospet-

tare a lei e, suo tramite, anche ai suoi colleghi l'opportunità che la Commissione, una volta portate a termine tali iniziative, debba continuare ad operare anche nella gestione del quotidiano.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Presidente della Giunta regionale dell'Umbria, professor Gennaro Marri.

MARRI. Anch'io in questa occasione vorrei sottolineare l'importanza dell'iniziativa assunta dalla Commissione esprimendo un giudizio valido sulle domande poste dal questionario. Infatti, è molto importante quello che le Regioni potranno dire sui documenti redatti alla fine di questa indagine per la quale, come è stato detto, occorrerà molto tempo. Credo però che le Regioni debbano, anche in questa fase, esprimere il loro parere perchè vi sono molti aspetti affrontati dal questionario sui quali è essenziale il giudizio delle Regioni per un'interpretazione critica dei fatti che saranno rilevati.

Pertanto, sarebbe opportuno avere la possibilità di incontri anche nella fase, che si preannuncia lunga, relativa allo studio del questionario, perchè il semplice esame dei fatti rischia solo di occupare un lungo periodo senza offrire la possibilità di un aggiornamento progressivo del questionario.

Dico questo perchè negli ultimi anni (non a un livello così importante ma a livello di singole Regioni o di singoli istituti) sono state fatte indagini analoghe. Esse hanno dato luogo a valutazioni contingenti, legate al momento in cui l'analisi si sviluppava e che rispecchiavano le varie tendenze politiche di chi voleva sottovalutare o, al contrario, valorizzare l'esperienza regionale. Che il Parlamento assuma l'iniziativa di un'indagine di questo tipo è fondamentale perchè i soggetti che si erano occupati di questo tema non erano altrettanto rappresentativi.

A mio avviso, però, sarebbe importante che durante lo svolgimento di questo studio vi siano fasi nelle quali si possa avere un po' il senso delle risposte presentate in modo da confrontarle con le osservazioni delle Regioni. Non credo che i

Presidenti delle Regioni rappresentino gli interessi particolari degli enti territoriali in quanto tali; essi rappresentano chi, lavorando giorno per giorno durante questi anni al loro interno, ha potuto valutare le difficoltà, i limiti e le contraddizioni che vi sono. Credo quindi che, da questo punto di vista, sarebbe molto utile un simile tipo di approccio al problema. Ripeto, il rischio sarebbe il seguente: oggi ci vediamo, facciamo le nostre osservazioni, poi si svolge questa indagine — che, a mio avviso, prenderà mesi e mesi — e infine ci rivedremo al termine di questo procedimento. Vorrei sbagliarmi, ma ritengo che, a quel punto, molti di noi non ricopriranno più l'attuale carica perchè i risultati dell'indagine si avranno probabilmente nell'85 inoltrato.

Nel merito di alcune questioni vorrei aggiungere qualche altra cosa. Anch'io temo che questa indagine — che, ripeto, ritengo molto importante proprio in questo momento in cui si sta discutendo di riforme istituzionali — possa far passare in secondo piano le questioni generali attinenti alle Regioni, proprio perchè sottoposte ad un'analisi del genere. Riscontriamo infatti che ci sono grossi pericoli per un ulteriore logoramento dell'ordinamento regionale. Se non si agisce — anche approfittando del rilancio del ruolo regionale che si è avuto in questo ultimo periodo — per bloccare tale tendenza, si rischia di andare a discutere dell'ordinamento regionale quando la situazione si è ulteriormente aggravata.

Cioè, andiamo a chiudere le porte della stalla quando i buoi sono usciti. In effetti abbiamo di fronte, in questo momento, una serie di atti *in itinere*, disegni di legge, proposte varie, lo stesso dibattito sulla riforma istituzionale, che possono aggravare la situazione. Uno di questi è il disegno di legge relativo alle autonomie locali. È stato apprezzato, durante il recente incontro dei Presidenti delle Regioni tenutosi a Venezia, l'ordine del giorno approvato al Senato.

Se per la riforma delle autonomie locali non si andasse nella direzione indicata da quell'ordine del giorno, ma prevales-

sero altre tendenze, daremmo un altro colpo all'ordinamento regionale, perchè si riproporrebbero quegli elementi che hanno aggravato la situazione dei rapporti tra Regioni e autonomie locali anche per responsabilità delle Regioni. Infatti, il processo di decentramento non è andato avanti in maniera uniforme in tutte le Regioni. Ci sono state grosse contraddizioni e ciò ha determinato giustificate reazioni da parte di altri settori delle autonomie locali. È certo però che una serie di corti circuiti tra lo Stato e le autonomie locali tolgono di mezzo il ruolo di coordinamento e di programmazione proprio delle Regioni aggravando anche i problemi sul piano amministrativo.

Potrei portare come esempio la mia Regione, nella quale, prima della riforma sanitaria, della legge n. 833 del 1978, avevamo attuato le unità sanitarie locali almeno sul piano amministrativo. La Regione, in quella fase, aveva poteri di controllo sul processo programmatico ed amministrativo delle stesse unità sanitarie locali, degli ospedali, e ciò riusciva a dare compattezza ed omogeneità all'intervento amministrativo.

I controlli sono passati ai comitati di controllo e la Regione, che è ente di programmazione e di coordinamento, non ha strumenti per verificare o eventualmente intervenire quando le cose non vanno nella direzione di una programmazione regionale.

Dico questo non per mettere in discussione la riforma sanitaria ma perchè questi atti caratterizzanti il corto circuito tra Stato centrale e comuni hanno aggravato i problemi. Del resto, ciò è anche la conseguenza di quelle politiche regionali che non hanno attivato il decentramento e la delega. L'ordinamento regionale su questo punto non era in difetto, si poteva dar luogo alle deleghe, al decentramento. Non è dunque l'ordinamento in discussione, ma il singolo atteggiamento, la volontà politica delle diverse Regioni.

Ci troviamo in questo momento, onorevoli senatori e deputati, in una situazione in cui le cose si possono aggravare. Non spetta a me dire quali sono stati i limiti oggettivi in cui, durante questi anni, hanno operato le Regioni; credo che siano ben no-

ti, lo abbiamo detto più volte e penso che emergeranno con chiarezza anche dal questionario. Certamente la Regione, ente di programmazione, opera in un quadro nazionale dove la programmazione non c'è e questo rappresenta un grosso limite. Dovrebbe essere chiamata a concorrere alla formazione della politica nazionale, come previsto dall'articolo 11 del decreto n. 616 del 1977, e ciò non avviene. È organo di potestà legislativa ma ne conosciamo i limiti oggettivi, alcuni sono insiti nel primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, tuttavia questo non ha impedito, finora, di poter approvare leggi regionali avanzate. In realtà, però, in questi anni si è andata affermando sempre più una legislazione nazionale particolareggiata che ha spazzato via il ruolo delle Regioni.

Vorrei fare un esempio che credo sia calzante: si è parlato e si sta parlando quotidianamente dei grossi limiti, dei danni che ha provocato la legge n. 180 del 1978. Ci sono Regioni che si sono trovate in una posizione difficile perchè la riforma psichiatrica richiedeva, presupponeva un'evoluzione di carattere culturale, scientifico, di approccio alla malattia, di coinvolgimento delle popolazioni e delle varie istituzioni che molte Regioni avevano avviato da anni ed altre invece non avevano ancora avviato. Una legge come la 180, così particolareggiata, che si imponeva a tutto il territorio nazionale — senza tener conto delle differenze tra singole Regioni in tale settore — ha fatto trovare alcune di queste spiazzate in avanti ed altre indietro. Se la riforma psichiatrica fosse stata una legge di cornice entro la quale le varie Regioni avessero potuto legiferare, tenendo conto delle rispettive diverse realtà, forse non avremmo avuto — almeno in gran parte — le conseguenze negative che sono alla base delle critiche nei confronti della legge n. 180 del 1978.

Ho fatto questo esempio per dimostrare che una legislazione nazionale particolareggiata e non rispettosa dell'ordinamento regionale, crea grandi problemi.

Lo stesso discorso vale per l'aspetto amministrativo. Le Regioni sono enti che delegano le loro funzioni amministrative, alme-

no in linea generale, alle amministrazioni comunali e alle province. Operano sulla base di interventi finanziari che lo Stato stabilisce anno per anno, al di là di qualsiasi visione pluriennale, programmatica — lo ricordava il presidente Albertini —. In questa situazione le difficoltà sono enormi ed hanno come conseguenza malcontento, inefficienza, non spiegando quali siano gli elementi, le condizioni, li contesto nel quale questa azione amministrativa si cala.

Proprio questa mattina si discuteva con le organizzazioni sindacali: tra le cose che potevano aver determinato una contrapposizione tra sindacati e Regioni si indicava la questione dei trasporti pubblici. Si è detto che molte Regioni avevano più volte sfondato il tetto programmato con gli aumenti tariffari. È vero, ma quelle Regioni che non lo hanno fatto e si sono mantenute entro il *plafond*, si trovano adesso in una situazione drammatica perchè il fondo trasporti non copre il *deficit* accumulato. Ecco un altro esempio di come la mancanza di un coordinamento, di una visione programmatica entro la quale le Regioni possano operare, agisca in senso negativo.

Ho addotto questi esempi, ben noti a tutti, solo per dire che il rilievo puro e semplice dei fatti non potrebbe aiutarci a capire bene il contesto in cui l'ordinamento regionalista si è posto.

Dico questo come conclusione, poichè ci sono vari modi per avvicinarsi ad un problema. Si vuole conoscere la realtà per migliorare la situazione e ridare alle Regioni quella vivacità e forza che noi crediamo sia essenziale per lo sviluppo ordinato del Paese nel rispetto delle diverse realtà; oppure, al contrario, si possono adoperare i dati per dire che il sistema, l'ordinamento non funziona.

La stessa cosa può avvenire, ad esempio, se si esamina la situazione dei servizi sanitari e si domanda alla gente se si ritiene soddisfatta: risponderanno generalmente che sono insoddisfatti. Ciò può significare che la riforma sanitaria è sbagliata, che bisogna ritornare, forse, alla libera professione o alle mutue; oppure può significare che, evi-

dentemente, vi sono difetti di carattere legislativo o amministrativo da correggere.

Ci auguriamo, quindi, che questa indagine serva per un reale, effettivo rilancio dell'ordinamento regionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il dottor Renato Albertini, assessore della regione Emilia Romagna.

ALBERTINI. Anche noi condividiamo la utilità dell'indagine conoscitiva che la Commissione per le questioni regionali ha avviato.

A conclusione della terza legislatura, e in correlazione con il discorso aperto delle riforme istituzionali, condivido la preoccupazione esposta circa l'esigenza di coordinare il più possibile i tempi di questa indagine con quelli dei lavori della Commissione per le riforme istituzionali, proprio per poter inserire questo lavoro, in modo utile, negli approdi ai quali ci auguriamo pervenga la Commissione presieduta dall'onorevole Bozzi.

I Presidenti che mi hanno preceduto hanno già illustrato ed enumerato le gravi difficoltà nelle quali le Regioni si sono venute a trovare nel corso di questi anni, che sono certamente di grosso rilievo ma che ritengo non possano portare alla conclusione del fallimento dell'esperienza regionale.

Nonostante tali gravi difficoltà, noi riteniamo che l'istituto regionale si sia radicato realmente nella società e questo sia in relazione al rapporto organico che le Regioni hanno costruito con l'espressione più rappresentativa della società regionale, sia per l'incidenza reale che gli atti più significativi delle Regioni (atti di legislazione, programmazione, amministrazione) hanno determinato nel corpo stesso della società regionale.

Abbiamo operato e stiamo operando per rimontare con atti concreti quelle situazioni di difficoltà oggettive, cercando di rendere percepibile sempre di più la Regione come ente di governo.

In Emilia Romagna, per esempio, abbiamo definito il secondo programma regionale di sviluppo attraverso una programmazione per progetti che intende aggredire i nodi

alti di crisi e trasformazione che caratterizzano la realtà del nostro paese e, in particolare, quella della nostra Regione.

Abbiamo approvato, di recente, una legge per il riordino istituzionale, per stabilire una serie di raccordi tra Regione, province e comuni — che devono muoversi secondo la logica di un sistema — per elaborare gli strumenti della programmazione e per verificarne, insieme, le misure attuative.

Abbiamo portato avanti il processo di delega delle funzioni amministrative in misura molto ampia e lo verificheremo nei prossimi mesi. Inoltre ci stiamo accingendo al riassetto complessivo della macchina regionale in ordine alle mutate funzioni dell'ente Regione.

Tutto questo significa, ovviamente, uno sforzo congiunto di tutte le forze consiliari della Regione anche se, a volte, si ha l'impressione di voler nuotare contro corrente in relazione ai problemi reali e alle gravi difficoltà ai quali dobbiamo far fronte.

Si sono registrate, infatti, difficoltà nel rapporto con il Governo che hanno determinato, nel corso di questi anni, una parcellizzazione settoriale dei rapporti tra ministeri ed assessorati di quella determinata materia, anche dal punto di vista finanziario.

Abbiamo salutato positivamente l'atto costitutivo della Conferenza tra i Presidenti delle Regioni e la Presidenza del Consiglio proprio per il fatto che sentiamo l'esigenza di riportare questo rapporto a considerare, globalmente ed unitariamente, la condizione dei legami tra il Governo e le Regioni.

Riteniamo, tuttavia, che il problema debba avere una soluzione legislativa e, soprattutto, che debbano essere aggiunti alcuni aspetti essenziali in ordine all'attuale sistemazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e del Presidente del Consiglio soprattutto per quanto riguarda il potere di convocazione della conferenza stessa ed il potere, anche per i Presidenti delle Regioni, di contribuire alla formazione dell'ordine del giorno degli incontri che potranno essere convocati.

Abbiamo avuto a che fare (e continuiamo ancora) con un controllo sulle leggi regiona-

li che non raramente ha espresso, sotto l'usbergo della legittimità, giudizi che sono sconfinati nel merito, creando per le Regioni una difficile situazione tra l'incudine ed il martello, cioè quella di riapprodare alla Corte costituzionale — che ha i tempi tecnici che tutti conosciamo — o quella di adattarsi agli aggiustamenti quali derivano dai rinvii delle nostre leggi.

Certamente esistono molti difetti anche delle Regioni — non vogliamo sicuramente nasconderli — ma da questa situazione può essere derivata anche una certa compressione della qualità della produzione legislativa delle Regioni stesse.

In un recente convegno, infatti, proprio partendo dalla bassa qualità della produzione legislativa regionale, ho addirittura sentito avanzare l'ipotesi della soppressione della potestà legislativa delle Regioni. Questa, a mio avviso, sarebbe la risposta peggiore, il modo più sbagliato di risolvere il problema.

Un altro aspetto che è stato da più parti sottolineato è quello finanziario.

Ormai siamo costretti ad una condizione di decentrazione annuale attraverso la legge finanziaria che arriva a compimento, poi, ad anno inoltrato e quindi inibisce ogni possibilità di programmazione che si possa basare su una valutazione ragionevole di impegni finanziari che vadano oltre l'anno, che si proiettino in un arco di tempo sufficiente per alcune indicazioni programmatiche. Ecco, perciò, l'esigenza assoluta di una riforma in campo finanziario che consideri unitariamente la finanza pubblica — in particolare quella regionale e degli enti locali — per superare quella separazione che purtroppo esiste nella legislazione e che è condizione di una scarsa incidenza del sistema delle autonomie in ordine agli obiettivi programmatici che possono far fronte alle difficoltà, alla crisi entro la quale oggi siamo chiamati ad operare.

Per quanto attiene al rapporto con il Parlamento, anche qui le difficoltà sono estremamente sottolineate e gravi. Vi sono le iniziative della Commissione per le questioni regionali — che noi apprezziamo — inerti ad udienze conoscitive però senza possibilità concrete di incidenza.

Per quanto attiene alle proposte di leggi regionali, che sono state presentate al Parlamento, riteniamo che l'esperienza concreta abbia detto che non sono state capaci di offrire frutti reali, non hanno, cioè, saputo incidere sull'attività legislativa parlamentare, nemmeno per una parte modesta, come noi speravamo (ovviamente entro ambiti non molto ampi).

Si può riscontrare, anche nelle materie di competenza regionale, una legislazione di dettaglio che interferisce pesantemente in tale competenza; questa legislazione di dettaglio è stata prodotta anche quando a monte vi erano già le leggi-quadro. Tuttavia, in diverse materie previste dall'articolo 117 della Costituzione, non è stata ancora attuata la legislazione cornice e noi riteniamo che a questo inconveniente si debba ovviare collocando le leggi cornice in una dimensione qualitativamente diversa dalle leggi ordinarie. Intendo dire che le leggi cornice dovrebbero avere la natura di leggi rinforzate, con un peso superiore a quelle ordinarie, tali da non poter essere modificate da queste ultime. Ovviamente questo è uno dei tanti temi connessi con quello più generale delle riforme istituzionali.

A mio avviso, occorre nel complesso un rapporto qualitativamente diverso tra le Regioni ed il Parlamento. In proposito vorrei esprimere il mio consenso sulla proposta recentemente avanzata che oggi è in discussione nella Commissione per le riforme istituzionali. Qualora la formula del bicameralismo dovesse infine prevalere ed essere confermata, ritengo che un ramo del Parlamento dovrebbe specializzarsi nei problemi regionali ed essere a tal fine strutturato, sia nella composizione che per le funzioni; di conseguenza le leggi, che trattano questioni di rilevanza regionale, dovrebbero subire una doppia lettura ed ottenere il parere vincolante di questo secondo ramo del Parlamento, la cui composizione dovrebbe essere contrassegnata anche dalla presenza di alcuni diretti rappresentanti delle Regioni. Nel frattempo accogliamo con favore e sottolineiamo positivamente le proposte che tendono a potenziare le possibilità di intervento della Commissione parlamentare per le

questioni regionali, sia in ordine all'introduzione di una competenza consultiva per i disegni di legge di interesse regionale, sia in ordine all'introduzione dell'esame periodico degli atti governativi di controllo sulle leggi regionali.

Un altro punto sul quale riteniamo si debba procedere ad una sollecita riforma, proprio per rimuovere quelle problematiche complessive e quelle gravi difficoltà che qui prima venivano da tutti richiamate, è quello relativo al rapporto tra la Regione e gli enti locali. Ho già parlato dell'esigenza di un sistema di finanza coordinato per sintetizzare il ruolo pure autonomo degli enti locali e delle Regioni nel quadro delle prospettive di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. A nostro avviso, inoltre, bisogna attuare una riforma delle autonomie locali che tenga conto della funzione di snodo propria delle Regioni, agli effetti di un processo di programmazione a dimensione nazionale. In questo senso l'ultimo progetto di riforma delle autonomie locali presentato dal Governo ci ha profondamente allarmati per la sostanziale emarginazione delle Regioni e per il tentativo di istituire un diretto rapporto tra lo Stato e gli enti locali, attraverso una riedizione della funzione prefettizia. In tal modo si mette fuori gioco la funzione centrale che la Regione compie, o dovrebbe compiere, nel campo della programmazione e di conseguenza il rapporto organico che in questo senso deve essere ancora definito tra le Regioni e gli enti locali. Infine voglio fare un'osservazione di primaria importanza: l'impostazione dei lavori della Commissione per le riforme istituzionali, almeno da come traspare dal documento iniziale dei lavori, è tale che la problematica delle Regioni non viene impostata nel modo proprio alla funzione delle Regioni per il raccordo che le stesse devono compiere nel quadro dell'articolazione complessiva dello Stato. Invece noi riteniamo che la problematica regionale sia centrale per il funzionamento dei « rami alti » dello Stato (Governo e Parlamento) in stretto collegamento con il sistema complessivo delle autonomie locali.

Queste considerazioni non riguardano solo la regione Emilia Romagna, ma sono di ordine generale; peraltro sono state ampiamente svolte dai colleghi che mi hanno preceduto.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle Regioni per le loro osservazioni e, a questo punto, invito i colleghi, che lo ritengano opportuno, a richiedere i chiarimenti necessari.

MOSCHINI, *deputato*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MOSCHINI, *deputato*. Signor Presidente, molto telegraficamente intendo chiedere ai Presidenti delle Regioni una conferma e rivolgere una domanda, con la quale avanzo anche una proposta.

La conferma riguarda lo svolgimento dell'indagine conoscitiva che stiamo compiendo. A me pare di aver capito, da una serie di interventi, che i Presidenti delle Regioni considerano l'iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali giusta, opportuna ed utile per l'urgenza di alcuni problemi; tuttavia si avverte la necessità oggettiva di uno svolgimento prolungato della nostra indagine per arrivare ad una conclusione adeguata ed articolata. Pertanto, mi sembra di aver capito che è stato suggerito — e quindi sottoposto alla valutazione della nostra Commissione — di inserire nel corso dell'indagine alcune iniziative che consentano, in un certo senso, di fornire alcune risposte nel tempo medio ed altre nel tempo più lungo. Su questo punto chiedo una conferma perchè, se il suggerimento è questo, la Commissione parlamentare per le questioni regionali non potrà non tenerne conto.

La domanda (che, come ho detto prima, contiene anche una proposta) riguarda il documento recentemente approvato dal Senato sul tema della riforma dell'ordinamento locale. Anche qui mi sembra che gli intervenuti, in particolare il presidente Magnani, ma anche altri Presidenti di Regioni, si siano espressi positivamente su tale documento, soprattutto per la parte che anch'io

considero molto importante e che riguarda il recupero del ruolo delle Regioni nel quadro della riforma dell'ordinamento. Mi riferisco al tentativo — a mio avviso riuscito nel documento, mentre non si può dire altrettanto per alcune proposte di riforma dell'ordinamento attualmente in discussione — di delineare un quadro unitario, che guardi cioè all'insieme delle autonomie delle Regioni e degli enti locali, quindi non come parti separate. Si ritiene utile portare all'esame ed al dibattito dei Consigli regionali il documento approvato dal Senato? Bisogna considerare due ragioni fondamentali per rispondere a questa domanda. La prima è che, a mio parere, ciò può recare un contributo ed essere di conforto al lavoro della Commissione affari costituzionali del Senato; infatti credo che nessuno di noi possa nascondersi che la scadenza del 1985, come termine ultimo per la riforma dell'ordinamento, non sia certamente un obiettivo facilmente perseguibile. Ma c'è anche un aspetto più specifico, che riguarda in modo particolare alcune Regioni, come la Toscana, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, che hanno presentato alcune proposte di legge, già all'ordine del giorno della 1ª Commissione del Senato, in ordine all'istituzione di nuove province. Altre sappiamo che probabilmente seguiranno. Riteniamo opportuno, nell'ambito di un eventuale dibattito sul documento del Senato, andare ad una verifica per un riscontro sulle proposte che già sono state avanzate e su quelle che si intenderanno avanzare (l'istituzione di nuove province) e sulle funzioni del nuovo ente intermedio. Sappiamo tutti che sul fronte della richiesta di istituzione di nuove province dovremo setacciare anche proposte meno nobili di altre, che potrebbero rispondere anche a criteri discutibili.

L'unico filtro serio (credo sia un elemento da non sottovalutarsi) è rappresentato dal ruolo che le Regioni devono svolgere oggi ed anche domani, una volta attuata la riforma dell'ordinamento, nel campo della definizione delle circoscrizioni delle nuove province.

La mia domanda contiene anche una proposta.

MELOTTO, *senatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MELOTTO, *senatore*. Signor Presidente, dopo avere ascoltato attentamente i rappresentanti delle Giunte regionali, ritengo opportuno ricordare che l'indagine è stata approvata perchè risultava unanime in tutti noi la sensazione che il tono fosse oggi più dimesso di una volta e che, per l'attestazione dell'ordinamento regionale, si fossero diffuse nel Paese situazioni di conflittualità tra i vari enti, tra i vari organi e tra i vari livelli.

Credo che compito dell'indagine sia quello di sondare questo modo per capire esattamente, alla vigilia della quarta legislatura, come si possa rilanciare l'istituto regionale. Non credo che l'indagine possa risultare esaustiva di tutti i problemi regionali.

Nel frattempo l'oggi va avanti: tre nodi sono ormai venuti al pettine e ci riguardano da vicino, sia al Senato che alla Camera.

Il primo nodo è costituito dall'ordine del giorno del Senato il quale ha operato una chiara delimitazione su una serie di problematiche e di pregiudiziali, superandole decisamente e facendo ordine nell'argomento. Ha stabilito che sono tre gli enti preposti al governo locale: Regioni, province, e comuni. Operata tale delimitazione credo che occorra oggi situare i contenuti nella legge all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato. Poichè riscontro, in tutte le latitudini del Paese, più o meno accentuati, ovviamente, ostacoli nei rapporti fra Regioni e realtà locali, vorrei sapere come le Regioni intendano accordarsi con le realtà locali, sì da non essere scavalcate dalle autonomie locali nei rapporti con i poteri centrali, rispetto ad un disegno che anche io ritengo non possa non essere di carattere unitario. Infatti, nel caso in cui venisse stilato in modo tale da escludere uno dei tre enti, ritengo che alla fine non avremo risolto il momento delle autonomie negli anni a venire.

Il secondo nodo concerne i rapporti con la Commissione per le riforme istituzionali: non credo che possa esistere soltanto un

riordino dei rapporti tra i poteri dello Stato. Le Regioni, oggi, per l'ordinamento regionale devono riuscire a tessere un rapporto con la Commissione per le riforme istituzionali per verificare atti non di legislatura ordinaria, ma che riguardino il domani, soprattutto come momento del processo istituzionale, proprio per attestare che l'ordinamento può essere concretamente rivivificato, se è possibile adoperare tale termine.

Il terzo nodo che vorrei affrontare riguarda la questione della finanza locale. Ho avuto l'impressione che non servano più le lamentazioni, che il Parlamento non può essere solamente un organo ratificatorio di sanatorie, vuoi di risorse, vuoi di personale. Occorre comprendere esattamente l'ammontare del *plafond* di risorse che il Parlamento ha stabilito di erogare per la sanità, per i trasporti e per gli altri servizi. La ripartizione deve essere finalizzata in maniera equilibrata ed occorre stabilire quale sia la compartecipazione delle Regioni nelle entrate e nelle spese.

Non credo che di anno in anno dovremo attestare momenti di sanatoria perchè il piè di lista, il degrado dei servizi, sarà inevitabile e alla fine i cittadini si riscontreranno maggiormente nei servizi che noi erogheremo con la responsabilità diretta delle Regioni.

ROJCH. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il dottor Angelo Rojch, presidente della Giunta regionale della Sardegna.

ROJCH. Ritengo innanzitutto che le Regioni debbano porsi come Stato e non come una realtà in contrapposizione dialettica con lo Stato. Riuscire a considerare la Regione non come una realtà diversa dello Stato ma come parte dello Stato presuppone un diverso rapporto dello Stato verso le Regioni; una Regione come la nostra ritiene che ancora oggi sia questo l'obiettivo fondamentale, quasi storico, da raggiungere.

Nel questionario, al secondo punto, è richiamata una risposta sul problema della specialità, sul suo significato attuale ed an-

che sulle prospettive future. La Regione sarda ha una sua specialità, dovuta non solo allo Statuto, ma anche alla sua oggettiva condizione di insularità; la Sardegna è l'unica vera isola del nostro Paese, ed è oltretutto collocata più vicino all'Africa che all'Italia in termini chilometrici, di scenario, di immagine e forse anche in termini di sviluppo. Dobbiamo quindi ribadire e sottolineare questa sua specialità, aggiungendo che le Regioni a statuto speciale, a seguito della realizzazione delle Regioni a statuto ordinario, si sono trovate con competenze appiattite e talvolta anche riduttive rispetto alle seconde. Il mio giudizio scaturito dall'esperienza, non può tuttavia che essere positivo, almeno per il ruolo di governo che le Regioni hanno assunto. La Regione è diventata il punto di riferimento di tutta la società e comincia ad essere un punto di riferimento anche per le istituzioni dello Stato. Questa è una prima valutazione positiva anche se su questa strada siamo solo all'inizio.

La Regione è dunque diventata un punto di riferimento, una parte ed un centro dello Stato, in cui si scaricano tutte le tensioni sociali e le crisi, anche quelle in cui la risposta deve venire dallo Stato. Le istituzioni ed i cittadini cominciano ad avere nella Regione un punto di riferimento anche quando ad intervenire devono essere il Ministero delle partecipazioni statali, quello dell'industria, o il Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno. Il fatto che la Regione sia carente dal punto di vista della struttura amministrativa, è poi un altro problema. È, secondo me, più importante e significativo il fatto che la Regione, pur con i suoi limiti, sia diventata un generale punto di riferimento.

Il Presidente del Consiglio, su sollecitazione dei parlamentari sardi, ha stabilito la istituzione di una Commissione per la revisione dello statuto, che in questa fase è stata concepita più a livello tecnico-giuridico che politico; ciò per fare una riflessione critica ed autocritica, ed anche per indicare nuove prospettive e nuove linee di evoluzione. La Commissione, i cui lavori si aggan- ciano a quelli della Commissione parlamen-

tare per le questioni regionali ed a quelli della Commissione per le riforme istituzionali, si pone sostanzialmente due obiettivi.

Il primo è quello di individuare tutti gli aspetti dello statuto della Sardegna non ancora attuati; lo Stato, nei trentatré anni di autonomia, si è rivelato carente ed inadempiente su molti punti e soprattutto nel settore dei trasporti, in quello del credito ed in quello dei « porti franchi », che rappresentavano gli elementi della straordinarietà e della peculiarità della situazione sarda. Inoltre vi è carenza nelle norme che prevedono la partecipazione della Regione alla programmazione nazionale.

Il secondo obiettivo della Commissione è quello della revisione dello statuto stesso, in seguito al confronto con quelli delle Regioni a statuto ordinario, particolarmente per quel che riguarda la partecipazione della Regione alle scelte economiche della programmazione a livello nazionale e alle scelte di quegli enti che hanno un enorme potere sulla vita della Regione. Il sistema industriale sardo dipende per il 70-80 per cento dal sistema delle partecipazioni statali e non possiamo assistere passivamente a scelte imposte dall'alto alle quali la Regione non partecipa.

Vi è inoltre il problema del credito che, pur riconosciuto nello statuto, non viene risolto e si presenta quindi il problema del recupero di una situazione paritaria nei confronti delle altre Regioni a statuto speciale.

Accenno anche al problema dei « porti franchi », a proposito dei quali l'articolo 12 del nostro statuto recita: « Saranno istituiti nella Regione porti franchi ». Seppure in ritardo, la Regione ha presentato uno schema di norme di attuazione che, sia pur inteso in forma riduttiva, è stato interpretato — in coincidenza con la legislazione europea — come finalizzato allo sviluppo industriale, sottolineando l'aspetto dell'esenzione fiscale. Va inoltre ricordato il problema della esportazione, la particolare vicinanza della Sardegna con il Nord-Africa ed i rapporti con questi Paesi impongono una riflessione sulle norme che disciplinano la collaborazione e la cooperazione.

Un altro problema riguarda l'attuazione dell'articolo 13 dello statuto secondo una visione globale di programmazione in cui lo Stato partecipi e concorra allo sviluppo dell'isola, inserendola nel processo di sviluppo nazionale.

Sono questi alcuni punti del dibattito che in questi anni ha interessato le forze politiche in Sardegna — nessuna esclusa — e su questi problemi si sta ricreando un sostanziale accordo. La Sardegna presenta caratteristiche peculiari e credo che lo sviluppo di un'isola con queste particolarità non possa essere affidato a continui provvedimenti dello Stato. La sostanza della lotta politica in Sardegna è nel creare autonome condizioni dello sviluppo in modo da valorizzare le sue particolarità.

Riguardo al problema dei trasporti e a quello dell'energia, devo dire che, se non si realizzerà anche su questo piano il principio della continuità territoriale, ogni riforma statutaria ed ogni ipotesi di sviluppo verrà ad essere troncata. Per quel che riguarda il problema dell'energia ricordo che i sardi pagano il GPL — per unità calorica — due volte e mezzo il prezzo del metano.

Mentre altrove hanno fatto il metanodotto, in Sardegna non è stato realizzato e quindi i trasporti e l'energia vengono a costare di più. Ci troviamo in una condizione insulare in cui non è immaginabile alcuno sviluppo autonomo per la Sardegna. La richiesta di una maggiore autonomia, talvolta anche in forme estremistiche come quelle dei movimenti indipendentisti sardi, nasce proprio dalla esigenza di creare condizioni paritarie tra la Sardegna e il resto del paese.

Questo è in sostanza il mio parere e chiedo scusa per aver espresso all'impronta una valutazione che mi sembrava tuttavia doverosa.

MELANDRI, *senatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MELANDRI, *senatore*. Credo che ci sarebbero molte osservazioni da fare in ordine alle idee espresse dai Presidenti delle Giunte regionali in questa udienza. Tuttavia

ritengo che dobbiamo mantenerci su un piano metodologico diverso senza entrare nel merito delle questioni, chiedendo semplicemente taluni chiarimenti, altrimenti rischieremo di andare per le lunghe.

Al presidente Benedikter vorrei chiedere una precisazione. Egli ha sollevato il problema del rapporto tra la specialità delle Regioni e la comunità internazionale, in modo specifico la CEE. La rivendicazione da lei avanzata concerne l'organizzazione della materia, ad esempio, compresa in una direttiva comunitaria o anche l'obbligo dell'applicazione della direttiva stessa? Mi spiego. Ritenete di dover applicare una direttiva, ad esempio sulla caccia, nel tempo per voi più opportuno senza sottostare ad obblighi imposti dallo Stato o solo attenendovi alla materia?

In questo momento è in discussione al Parlamento una direttiva relativa alla caccia e abbiamo ritenuto di dover porre un termine anche per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano per la sua applicazione. Questo è un termine entro il quale i suddetti soggetti istituzionali sono tenuti ad applicare la direttiva, anche se abbiamo lasciato la più ampia libertà di applicazione relativamente alla materia di competenza.

L'argomento interessa per il problema, sollevato anche da altri Presidenti, relativo al rapporto tra le Regioni e gli stati comunitari in modo particolare. Occorre capire in quale direzione ci si vuole muovere e fino a che punto tale rapporto ha creato difficoltà alle Regioni nell'esplicazione dei loro obiettivi.

Secondo me — questo è il secondo punto del mio intervento — sono state rilevate sostanzialmente quattro motivazioni circa le difficoltà ad operare delle Regioni. Esse sono state riportate dal presidente Magnani in modo particolare, ma anche dal presidente Marri e dall'assessore Albertini e sono le seguenti: la mancata definizione del ruolo delle autonomie subregionali, la mancata riforma della finanza regionale, il mancato collegamento in fase legislativa delle politiche economiche generali, la incompletezza del trasferimento delle materie.

Poichè questa indagine è finalizzata a capire le motivazioni delle difficoltà dell'operare e dei limiti che le Regioni possono aver avuto, tali osservazioni mi sembrano molto importanti. Vorrei pregare che esse venissero articolate nelle risposte che saranno fornite al questionario, cioè vorrei che si facesse un riferimento esplicito ai problemi derivanti dai rapporti tra le Regioni e le autonomie minori — chiamiamole così — per capire in quale direzione occorrerà muoversi.

Inoltre, quando si individuano i punti di crisi, occorre tener d'occhio non solo il rapporto con lo Stato, ma anche il funzionamento interno delle Regioni e il rapporto con la società civile e con le autonomie minori. Sottolinerei l'esigenza di avere dai Presidenti delle Giunte regionali un quadro completo della situazione in cui si tenga conto del funzionamento della macchina burocratica, dell'impostazione del personale, dei rapporti in particolare con i piccoli enti locali.

Terzo punto. L'assessore Albertini, come altri intervenuti, ha parlato della Commissione parlamentare presieduta dall'onorevole Bozzi. Nel momento in cui si affronta una questione istituzionale, si potrebbe pensare anche, ad esempio, al numero dei consiglieri regionali, in quanto personalmente sono convinto che in molte Regioni tale numero sia inadeguato rispetto alla mole dei problemi. Ma intanto i Presidenti delle Giunte si sono posti il problema del rapporto con la Commissione Bozzi? Hanno elaborato taluni dati? Infatti ritengo che la Commissione bicamerale per le questioni regionali si debba far carico di tale tematica per sottoporla, in un secondo momento, alla Commissione per le riforme istituzionali. È difficile affrontare tale argomento autonomamente senza che voi abbiate pensato all'inserimento del « capitolo Regione » all'interno delle riforme istituzionali. C'è materiale a questo riguardo? Vi sono specifiche elaborazioni? Siete stati coinvolti dalle tematiche che, nell'ambito della Commissione Bozzi, riguardano specificamente le Regioni?

Inoltre volevo soffermarmi sulle osservazioni del presidente Bernini e del presidente Marri a proposito dell'esigenza che la

Commissione per le questioni regionali si occupi del quotidiano. Essa, signor Presidente, va raccolta. L'indagine che abbiamo impostato — come ho scritto sulla rivista delle autonomie locali — non può esaurire il lavoro della nostra Commissione, in quanto nel frattempo passano in Parlamento leggi importanti senza che noi siamo intervenuti.

Dobbiamo quindi accogliere l'invito che ci viene dai Presidenti delle Giunte e non esaurire il nostro lavoro con questa indagine che pure è di tanta importanza.

ANNA NENNA D'ANTONIO, *deputato*.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANNA NENNA D'ANTONIO, *deputato*.
Interverrò brevemente con domande *flash*.

Stiamo conducendo un'indagine in cui si tratta di fotografare le cose reali come sono attualmente. La prima domanda è questa: vorrei sapere dai Presidenti delle Giunte regionali qual è il vero rapporto tra Regioni e comuni, se è un rapporto conflittuale, di indifferenza oppure di collaborazione.

La seconda domanda è la seguente: qual è l'incidenza dei sindacati sull'attività della Giunta regionale?

La società regionale come si pone di fronte all'ente Regione? La Regione è sorta per avvicinare lo Stato al cittadino; ci si è accorti di questa vicinanza dello Stato al cittadino? Vorrei sapere se a livello regionale si è ripetuta la centralizzazione, un fenomeno per cui la Regione, che dovrebbe usare la delega come strumento normale di amministrazione, in realtà non delega e gestisce troppe cose e attraverso lunghe pratiche non trova l'approdo finale finendo col provocare inquietudine nella società.

Un quarto punto riguarda i rapporti tra Regioni e CEE. Si tratta di un rapporto tormentato, molti fondi CEE restano inutilizzati. Qual è l'imbroglio?

Vorrei fare un'ultima domanda. La Conferenza delle Regioni è ormai istituzionalizzata: non ritenete che sia più produttivo un rapporto con il Parlamento?

ALBERTI, *senatore*. Vorrei ringraziare i Presidenti delle Giunte regionali che ci hanno dato una panoramica della problematica regionale. La mia, però, vuole essere una dichiarazione da consegnare al Presidente della Conferenza dei Presidenti regionali.

Non c'è dubbio che la regione Calabria è del tutto anomala e particolare, addirittura nel sud. Avrei voluto fare questa dichiarazione in presenza dei rappresentanti calabresi che oggi mancano, probabilmente avranno avuto altri impegni. Ritengo tuttavia che questa sia la sede per porre il problema. Vorrei sapere quali sono i motivi per cui la regione Calabria non ha mai presentato i bilanci consuntivi. Si tratta di una Regione in cui la « n'drangheta » ha assunto proporzioni notevoli inquinando la vita politica e amministrativa, mettendo addirittura a repentaglio il funzionamento delle stesse istituzioni. Una trasparenza amministrativa sembrerebbe necessaria; eppure, dal 1970, la regione Calabria non ha mai presentato bilanci consuntivi. Ho chiesto se c'era la possibilità di intervenire, mi è stato risposto negativamente in quanto sarebbe necessaria una legge apposita.

Le stesse cose avvengono per altri flussi di informazione che dovrebbero arrivare al centro. Alla Commissione Sanità del Senato, durante l'indagine conoscitiva sull'attuazione della riforma sanitaria, abbiamo saputo che la regione Calabria non manda nemmeno i rendiconti della sanità e che addirittura alcune sedi non hanno tesorerie, che non è possibile avere i flussi della spesa attraverso i tesorieri. Si tratta quindi di una situazione particolarmente grave.

Vorrei sapere se nelle altre Regioni sono stati messi in atto meccanismi compensativi tra unità sanitarie locali. Infatti, nei capoluoghi calabresi vi è una notevole concentrazione di posti letto mentre in periferia vi sono pochi posti letto, circa il tre per mille. Ne è venuto pertanto fuori un grave squilibrio con l'ultima ripartizione del fondo sanitario nazionale tant'è che nel capoluogo calabrese si rischia di sospendere l'assistenza entro giugno. Nella sola provincia di Catanzaro sono stati costruiti sei ospedali, al-

cuni dei quali da dieci anni mai aperti; cioè, non è mai esistita alcuna programmazione.

Per quanto riguarda poi i problemi dell'industria, sapete che la Calabria è la Regione dove esistono industrie costruite e mai entrate in funzione. A Lamezia Terme e a Saline, vi sono grossi complessi, rimasti abbandonati alle intemperie, per i quali sono stati spesi centinaia di miliardi.

La stessa cosa sta avvenendo a Gioia Tauro: il Governo aveva deciso di installare una centrale a carbone in una zona ricca dal punto di vista agricolo ma non se ne è fatto niente perchè non si è presa neanche una decisione definitiva. La Calabria ha 32.000 forestali quando ne basterebbero 8.000, mentre la Sardegna, mi pare, ne ha 2.000. Abbiamo 32.000 forestali i quali vengono pagati con i fondi di sviluppo assegnati alla Regione tutti gli anni. Per quanto riguarda la formazione professionale, non esiste nessun piano. Sapete quanto è successo con i fondi della CEE, che sono stati utilizzati per altre cose, in una situazione in cui non possiamo aprire gli ospedali per la mancanza di personale paramedico e da due anni non sono stati iniziati corsi professionali per paramedici.

La situazione è arrivata ad un punto tale che una forza politica si è recata dal Presidente della Repubblica per chiedere lo scioglimento del Consiglio regionale.

SANLORENZO, *deputato*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANLORENZO, *deputato*. Lo scopo fondamentale dell'indagine è di arrivare alla « operazione verità ». Cosa vuol dire? Vuol dire che sarebbe opportuno che nei questionari non fossero nascoste certe verità che ricordava anche il senatore che mi ha preceduto, e che non venisse fuori un'immagine elaborata, un giudizio non corrispondente alla realtà, se si vuole veramente un rilancio dell'istituto regionale.

In secondo luogo questa operazione dovrebbe avvenire in tempi utili. Sono d'accordo sulle osservazioni fatte circa il peri-

colo che i tempi siano lunghi; ricordo che il questionario indica un mese entro il quale rispondere. Se per caso i risultati di questa indagine fossero non collegati alla utilità complessiva dell'operazione, risulterebbe vanificato il nostro sforzo.

Perchè è probabile che, in condizioni politiche normali, questa indagine possa essere uno strumento fondamentale per riproporre l'importanza essenziale della questione regionale nei due rami del Parlamento.

Se però questa indagine si protrasse nel tempo ed occorressero veramente quei tempi lunghissimi che qui sono stati paventati, allora questa operazione non avrebbe senso ed anche il collegamento con la Commissione per le riforme istituzionali, che io ritengo opportuno, non può prescindere dal fatto che viviamo in un momento politicamente assai oscuro.

Sono dell'avviso che questo Parlamento possa esprimere diverse maggioranze e diversi governi, ma non posso sottacermi che questa è un'Aula parlamentare riunita in un momento in cui esiste chi pensa che questa legislatura possa dare vita anche e soltanto a questo Governo, e non ad altri.

Non possiamo nasconderci, quindi, il momento politico in cui viviamo.

Questa è la considerazione che mi spinge a sollecitare, se mai ce ne fosse bisogno, il presidente Cossutta ad una eccezionale tempestività e controllo sugli esiti di questa indagine affinché siano al più presto acquisiti al dibattito politico.

Per quanto riguarda le domande devo dire che l'operazione verità dovrà partire da una definizione delle cose reali anche a breve periodo.

Molti Presidenti, infatti, hanno fatto riferimento alle difficoltà delle Regioni che in questo momento risultano essere il primo fronte non superato dell'impatto della crisi economica.

Lo scopo della nostra indagine, però, non è quello di arrivare tranquillamente, tra un anno, a far defungere questa terza legislatura in attesa che ne esca un'altra più robusta e forte. Non è così, perchè tra un anno, se non si è cambiato niente, la situazione

sarà ancora più grave sia per quanto riguarda l'occupazione che per quanto riguarda la crisi industriale compresi tutti quei temi fondamentali rimasti insoluti.

Voglio dire allora che se tra un anno non sarà risolta — faccio l'esempio più banale di questo mondo — la questione della cassa integrazione e quella della corresponsione della cassa integrazione soltanto a chi ne ha diritto (questione che affastella ogni giorno di più gli uffici del Ministero del lavoro in una operazione centralistica che ha per effetto il risultato per cui migliaia e migliaia di lavoratori non percepiscono la cassa integrazione da 12, 16, 18 mesi eccetera) arriviamo soltanto a scrivere nel questionario che esiste il problema della riforma del collocamento. Dobbiamo invece presentare una proposta per una misura urgente e per un intervento rapido in cui le Regioni si fanno carico di risolvere questa questione irrisolta.

Faccio poi un altro esempio: la crisi industriale, indipendentemente dalla ripresa economica, produrrà ulteriori disoccupati e la disoccupazione giovanile nel breve periodo (intendendo per breve periodo anche uno, due, tre anni) è destinata ad aumentare.

Allora noi facciamo un'indagine. Ma tutto questo solo per arrivare a dire che — fra sei o sette mesi, quando essa sarà conclusa — ci sarà il problema degli strumenti legislativi per collegare lo sforzo della Regione a quello del Governo? Penso che da una risposta puntuale alla lettera a) del punto 7 del questionario dobbiamo, credo tutti insieme, auspicare che dalla Regione vengano proposte di soluzioni organiche, per esempio per un piano straordinario per l'occupazione giovanile, che non può aspettare un anno, ma nemmeno sei mesi. Non si può attendere oltre, secondo me, per la sperimentazione dell'agenzia del lavoro.

Si possono articolare le risposte dicendo che nell'immediato bisognerebbe fare una certa cosa, nel medio periodo altre cose e nel lungo periodo altre cose ancora.

Ma, i questionari non sono da affidare ai funzionari per la risposta, ed essere approvati, poi, dal Presidente della Giunta regionale. Dico questo perchè avendo fatto

per 13 anni questo lavoro so benissimo come vanno le cose.

Se noi avessimo venti risposte elaborate in questa maniera il questionario — lo dico francamente — non servirebbe a niente.

Dobbiamo invece avere risposte che, insieme alle questioni che conosciamo già, ci offrano anche una serie di proposte che impegnino immediatamente il Parlamento.

Quindi sono d'accordo — e concludo — con le proposte che sono state avanzate circa la necessità di un dialogo ininterrotto fra Regione e Governo. Sono del tutto d'accordo anche con chi ha avvertito l'utilità che questo dialogo porti a far sì che le leggi che passano in Parlamento, e quelle che verranno discusse prossimamente, non vadano avanti per conto loro mentre noi stiamo facendo un'indagine sulle condizioni delle Regioni.

Soltanto in questo modo l'indagine può diventare utile, un compendio di quella che deve essere la nostra azione.

MURATORE, *senatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURATORE, *senatore*. Signor Presidente, mi sembra che i Presidenti delle Giunte abbiano riconosciuto tutti insieme la validità di questa indagine.

È però sorta la preoccupazione che i risultati di tale indagine possano arrivare in ritardo rispetto alla presenza stessa dei Presidenti nelle loro cariche. Ma, mi pare, non sia questo il problema, dato che le risultanze servono, sia oggi che domani, per correggere gli errori, le eventuali carenze e, soprattutto, per il collegamento — come già è stato detto — con la Commissione per le riforme istituzionali.

Non è tanto questo che volevo sottolineare. L'intervento del presidente Magnani ha posto come problema principale il nodo della mancata riforma dello Stato a causa della quale derivano le carenze, a valle e a monte, delle Regioni.

Farò ora una domanda provocatoria: non c'è nelle Regioni un pizzico di tentazione accentratrice e di scarsa disponibilità alle de-

leghe agli enti locali? Altra domanda: non c'è (oltre alle obiettive richieste quali quelle del rapporto tra le Regioni ed il Parlamento e quella della partecipazione al momento della formazione delle leggi) un rivendicazionismo un po' esasperato?

PIREDDA, *deputato*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIREDDA, *deputato*. Anch'io farò un intervento molto breve, partendo dalla considerazione, che tutti i rappresentanti delle Regioni hanno sottolineato, e cioè che gli istituti regionali rappresentano il primo impatto, il più diretto rapporto del cittadino con lo Stato.

Tutti noi, o quasi, ci riferiamo alle nostre esperienze fatte nella Regione. Credo che l'attenzione, sia della Commissione, sia dei Presidenti delle Giunte, debba essere incentrata su come fare in modo che le Regioni diventino elemento di riequilibrio territoriale e di diffusione più uguale dello sviluppo.

Voglio dire che quando si parla, per esempio, della disoccupazione (anche io, come Sanlorenzo, voglio sottolineare con particolare efficacia questo aspetto) lo Stato non può trattare le Regioni allo stesso modo, senza preoccuparsi dei livelli di occupazione che in queste Regioni si manifestano. È un puro caso che io faccia riferimento alla Sardegna come alla Regione con il più alto indice di disoccupazione in Italia.

Credo che lo Stato — e i Presidenti delle Giunte dovrebbero riflettere su questo — non possa trattare allo stesso modo tutte le Regioni, oppure utilizzare parametri, per esempio, in rapporto alla popolazione o in rapporto ad altri argomenti.

Ricordo, nella mia esperienza di assessore regionale che, quanto si veniva a Roma per discutere della divisione dei fondi della legge-quadrifoglio, si assisteva al fatto che mentre per la Sardegna (o per le Regioni meridionali) c'era un problema di diffusione, di estensione dell'irrigazione, per le Regioni del nord c'era, invece, il problema dell'ap-

plicazione di supertecnologie (per esempio con le reti tubate) per l'irrigazione.

Pertanto, bisogna tener presente la situazione attuale di grave difficoltà e di disorientamento a causa di questa straordinaria « bomba » costituita dall'inoccupazione. In Italia vi è l'indice europeo più alto, in percentuale, di popolazione attiva non occupata. La domanda che pongo alla riflessione dei Presidenti delle Regioni, ed anche ai componenti della nostra Commissione, è se non si ritenga opportuno, nel riesame dei flussi finanziari dallo Stato alle Regioni, considerare in primo luogo questo fenomeno.

Sono d'accordo con l'onorevole Sanlorenzo sulla necessità che le Regioni esaminino la possibilità di programmare interventi straordinari nel settore dell'occupazione; indubbiamente non parlo di interventi straordinari come quello attuato con la legge n. 285, sull'occupazione giovanile. Certo, potremmo anche emanare un nuovo provvedimento simile a tale legge per occupare un certo numero di giovani senza lavoro; ma, in tal modo, si otterrebbe il risultato che, anziché 2 milioni e 300 mila disoccupati, questi sarebbero soltanto due milioni. In sostanza vi sarebbe una diminuzione numerica dei disoccupati, ma probabilmente aumenterebbe l'intensità della disperazione di questi giovani per il procrastinarsi della situazione. Intendo bensì riferirmi a programmi straordinari di occupazione affidati alle Regioni in relazione al numero dei disoccupati e tenendo conto anche della qualità della disoccupazione stessa nelle varie zone, ad esempio esaminando la condizione dei nuclei familiari dove c'è un solo occupato. Infatti è vero che anche in Lombardia esiste il problema della disoccupazione, ma questo è diverso da quello esistente in Sardegna, dove vi sono interi nuclei familiari nei quali nessuno lavora. Pertanto, mi rendo conto che tornare a sistemi di intervento « a sollievo » della disoccupazione — come si diceva qualche anno fa — possa non essere considerato un passo avanti nella politica del lavoro e quindi ritengo necessario fare una riflessione in questo senso. È vero — molti lo hanno osservato ed io lo con-

divido — che non si può pensare alle Regioni, o tantomeno alla nostra Commissione, come al centro dell'universo; tuttavia ritengo che i Presidenti delle Regioni debbano stabilire un rapporto con la Commissione per le riforme istituzionali al fine di risolvere i problemi cui abbiamo accennato, e, prima di tutto, questo rapporto dovrebbe stabilirlo la nostra Commissione. È un invito che rivolgo alla Presidenza perchè probabilmente su tutte le questioni in discussione bisognerà trovare un momento di coordinamento.

Vorrei ricordare infine la questione del rapporto tra le Regioni e gli enti locali minori, che è molto importante. Come dimostrano lo stesso voto del Senato di alcuni giorni fa, in relazione alla legge di iniziativa parlamentare sull'abolizione delle province, o l'ordine del giorno che ne è scaturito, nonchè le due proposte di legge — quella governativa e quella che reca come primo firmatario il Presidente della nostra Commissione — sulla riforma delle autonomie locali. Avvertiamo tutti chiaramente la esigenza di un riordinamento delle autonomie locali. Inoltre la sostituzione di alcune forme di enti locali con organizzazioni pseudo-intermedie o intermedie — dai comprensori, che esistono nella mia Regione, alle USL, alle comunità montane, ai consorzi tra i comuni di vario genere — dimostra come una riflessione in questo senso sia assolutamente necessaria; si pensi, ad esempio, all'attuazione dell'articolo 44 dello statuto della Sardegna, relativo al decentramento, o agli analoghi articoli contenuti nei vari statuti regionali. Quindi ritengo opportuno valutare tutti questi aspetti per procedere nel migliore dei modi alla ricerca di una soluzione per la rifondazione del sistema delle autonomie locali minori.

PRESIDENTE. Credo che sia molto difficile, per questioni di tempo, sentire nuovamente tutti i Presidenti delle Regioni; e quindi propongo di ascoltare le opinioni del presidente Magnani (il quale tra l'altro è il Presidente di turno della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) in relazione alle domande ed alle richieste di chiarimento che sono state qui formulate. Per il resto,

chiedo, con molta convinzione, ai Presidenti delle altre Regioni di tener conto di tali richieste di approfondimento e di chiarimento nelle risposte che essi vorranno inviarci.

Tuttavia, prima di ascoltare il Presidente Magnani, vorrei assicurare ai Presidenti delle Regioni che potranno disporre di tutti gli atti documentali concernenti il lavoro della nostra Commissione, che sarà premura dei nostri uffici trovare il modo più consono per inviarli quanto più sollecitamente possibile. A tal fine riceveranno tutti i resoconti stenografici delle molte audizioni che sono previste, i resoconti dei sopralluoghi che compiremo, nonchè le stesse risposte al questionario, anche se per queste ultime si dovrà trovare un modo particolare per acquisirne conoscenza dato che si tratterà — almeno lo spero — di alcune migliaia di pagine. Comunque si giungerà in qualche modo ad una soluzione, anche in collaborazione con gli uffici delle varie Regioni presso la capitale, al fine di stabilire un contatto continuo con le Regioni che consenta alle stesse di seguire, passo per passo, l'andamento della nostra indagine. Inoltre raccolgo la sollecitazione, da varie parti avanzata, di aggiornare la trattazione degli argomenti per apportare alla indagine stessa le correzioni di rotta che si renderanno eventualmente opportune nel corso dei nostri lavori.

Vorrei anche aggiungere, poichè è stata posta una domanda in questo senso, che lo scopo della nostra indagine è certamente quello di conoscere la realtà regionale così come essa è (se esiste una verità, anche amara, non abbiamo timore di affrontarla per studiare e trovare il modo per superare tutte le eventuali difficoltà esistenti), ma in primo luogo — e credo di interpretare il parere unanime dei componenti della Commissione — quello di un rilancio del momento regionalista e di un rinwigorimento dell'ordinamento locale. Sebbene nessuno abbia posto esplicitamente tale problema (ma il timore è stato espresso al di fuori delle sedi ufficiali), occorre ribadire ancora una volta che questa iniziativa non intende in alcun modo fare il processo alle Regioni; queste anzi sono le protagoniste della nostra

indagine e quindi devono collaborare con la nostra Commissione per ottenere risultati dai quali — mi auguro — possano scaturire valide proposte per rendere più efficiente, più consono al dettato costituzionale e più corrispondente agli interessi del Paese l'ordinamento regionale medesimo.

A proposito delle osservazioni che qualche collega e anche qualche Presidente di Giunta ha espresso riguardo ad una situazione in continua evoluzione, ritengo che non possiamo astrarci dalla realtà, poichè alcuni disegni di legge sono già all'esame del Parlamento e richiedono attente valutazioni: in questo senso intendiamo intervenire con tutta l'energia possibile. Vorrei anche segnalare che la nostra Commissione ha votato unanimemente una proposta perchè le venga attribuita, a norma di Regolamento, la possibilità di esprimersi sulle leggi di rilevante interesse regionale.

Abbiamo inoltre proposto che sia affidata alla Commissione la possibilità (esercitata anche nella precedente legislatura) di esprimere valutazioni sull'attività di controllo del Governo sulle leggi regionali. Sono state presentate alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica specifiche proposte in tal senso per modificare i Regolamenti delle due Camere, firmate da tutti i Gruppi democratici presenti in Parlamento: purtroppo nè una cosa nè l'altra hanno trovato finora soddisfazione.

Colgo l'occasione per ribadire, con convinzione profonda, che le nostre istanze sono fondate e giuste; attendiamo fiduciosi che la Camera e il Senato rispondano positivamente.

In queste settimane sono in discussione, sia in Commissione che in Aula nei due rami del Parlamento, disegni di legge di rilevante interesse regionale e noi non siamo stati interpellati. Vorrei ricordare solo un caso, che rappresenta però un caso limite: una Regione ha presentato talune proposte di modificazione del suo statuto ed il Senato sta discutendo sull'argomento, senza avvertire la necessità di ascoltare il parere della nostra Commissione, mentre ciò avrebbe dovuto rappresentare un adempimento assolutamente prioritario, dato il tema. Questio-

ni che riguardano la sanità, i trasporti, le tariffe, l'occupazione — questioni alle quali le Regioni sono interessatissime — pare non siano di competenza della nostra Commissione.

Dopo queste poche precisazioni vorrei dire che la richiesta dell'onorevole Piredda e di altri colleghi di ricercare un rapporto fra la nostra Commissione e la Commissione per le riforme istituzionali è stata esaminata dall'Ufficio di Presidenza. Credo di non rivelare niente di particolarmente riservato: il presidente Bozzi, in un incontro preliminare, mi ha rassicurato nella direzione richiesta, chiedendomi soltanto (però il momento è arrivato) che la Commissione da lui presieduta esaurisse la parte preliminare e programmatica, riservandosi di discutere successivamente insieme le modalità per stabilire forme di rapporto e di contratto, che non possono non esserci, nel momento in cui l'ordinamento regionale, che è parte fondamentale dell'ordinamento dello Stato, deve necessariamente trovare una sua verifica nelle sedi più idonee.

Vorrei invitare il vice presidente della provincia autonoma di Bolzano, Benedikter, a rispondere al senatore Melandri, il quale ha chiesto delucidazioni su questioni che riguardano particolarmente la provincia autonoma di Bolzano. Il dottor Benedikter, ha facoltà di parlare.

BENEDIKTER. Siamo perfettamente concordi che gli obblighi comunitari vadano rispettati. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza da me precedentemente citata, afferma che, in caso di inattività protratta ogni ragionevole limite, qualificabile come inadempimento, il Governo centrale, allo stato degli atti, deve intervenire, ma con i mezzi previsti dalla Costituzione. Altre volte ha anche minacciato di scioglimento il Consiglio provinciale di Bolzano, ma per questioni banalissime.

MELANDRI, senatore. Cinque anni di ritardo, vice presidente Benedikter, ci sembrano un termine ragionevole.

BENEDIKTER. Siamo perfettamente consci che le direttive comunitarie debbano essere adempiute: ma il Governo non deve ricorrere a mezzi non previsti dalla Costituzione.

MELANDRI, *senatore*. L'interesse generale dello Stato richiedeva che le Regioni a statuto speciale e ordinario dessero applicazione alle direttive comunitarie entro il medesimo termine, per evitare disparità nell'applicazione, nell'ambito del territorio dello Stato.

BENEDIKTER. Se la Regione è inadempiente, si deve fare ricorso ai mezzi costituzionali previsti; adesso, però, il Governo, d'accordo con la Corte costituzionale, ricorre spesso a mezzi non previsti dalla Costituzione ma legittimati dalla stessa Corte, quali quelli relativi alla potestà di indirizzo e coordinamento, che di fatto costituiscono un esautoramento delle autonomie locali.

Siamo al punto in cui il Governo esercita la potestà di dare direttive dopo l'entrata in vigore della legge; magari poi la legge non è neppure rinviata ma nascono direttive contro il contenuto della legge nell'interesse nazionale. La Corte costituzionale ha convalidato un modo di procedere che rappresenta, secondo il mio parere, un modo di aggirare la Costituzione.

La regione Valle d'Aosta ha ottenuto, con legge dello Stato, la precisazione che non può essere applicata per essa la potestà di indirizzo e coordinamento. Questo deve valere per tutte le Regioni a statuto speciale o per nessuna di esse. Recentemente, ad esempio, alla Camera è stato approvato un emendamento che stabilisce che la legge sull'abusivismo edilizio non si applica alla regione Valle d'Aosta. Anche noi abbiamo sostenuto la necessità che tale legge non venga applicata nelle Regioni a statuto speciale, ma che le Regioni, semmai, ne recepiscano i punti di riforma economica e sociale.

Ho la sensazione che la Commissione parlamentare per le questioni regionali si « autocomponga l'impotenza », compiendo una indagine che si protrarrà per circa un anno,

anzichè fare propri alcune *hearings* efficaci e proficue per poter agire.

Non è questione di eccessivo rivendicazionismo; ma, dal dopoguerra sino ad oggi, abbiamo constatato che lo statuto è stato accettato, le leggi sono assai ben fatte, ma ci si è fermati a metà. È necessario che lo Stato adempia esattamente lo statuto e le leggi, e solo allora potrà anche rimproverarci per rivendicazioni fuori luogo o esagerate.

Rivolgerei pertanto a questa Commissione l'invito ad agire, non soltanto con indagini che conducono nel deserto. Scusate questa franchezza.

PRESIDENTE. Siamo per la verità, così come essa appare a ciascuno.

MAGNANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il dottor Rinaldo Magnani, presidente della Giunta regionale della Liguria.

MAGNANI. Per quanto ci riguarda, condido le proposte fatte dal Presidente della Commissione, senatore Cossutta, che ringrazio anche per aver chiarito che i lavori della Commissione si prefiggono l'obiettivo del rilancio regionale e non quello della « inchiesta » sulle Regioni. È chiaro infatti che tutte le istituzioni a diversi livelli fanno parte dello Stato e dovremmo quindi non solo valutare i problemi che affliggono le Regioni, ma anche i problemi dello Stato e di tutto il sistema delle autonomie. Riconfermiamo pertanto l'augurio affinché le risposte ai quesiti siano puntuali.

Cercherò di dare risposte brevi, scusandomi per le eventuali omissioni che potrò colmare nelle prossime audizioni e nelle risposte al questionario.

L'onorevole Moschini ci chiede quale sia l'indicazione pervenuta dai Presidenti delle Giunte regionali in relazione al questionario: ribadisco che il nostro auspicio è legare l'indagine all'attività della Commissione, intesa ad esprimere pareri sulle leggi di rilevanza regionale ovvero a valutare criticamente l'attività governativa di controllo della legislazione regionale. Mentre faccia-

mo questa indagine, cerchiamo, cioè, di operare nel quotidiano.

A proposito dell'ordine del giorno approvato dal Senato, pur non considerandolo l'*optimum*, riteniamo che abbia fatto in parte giustizia della gravissima omissione che era stata compiuta nella presentazione del disegno di legge del Governo nei confronti delle Regioni; non vi era infatti nessun collegamento con la riforma che riguarda le autonomie locali, e sono quindi d'accordo con l'onorevole Moschini quando afferma che questi problemi vanno affrontati in un quadro unitario. Sarà questa la risposta che darò anche ad altri quesiti: affrontare le questioni in maniera separata mediante il contatto diretto dei vari Ministeri con le autonomie locali o con la singola Regione, crea separatezze a livello locale che consentono allo Stato di governare in un modo che definiamo centralista pur nella conflittualità. In un quadro unitario è invece più facile definire i livelli dei vari compiti, sia per quanto riguarda le competenze, che per quanto riguarda le attribuzioni finanziarie.

Questo discorso può riferirsi a quelle Regioni che hanno assunto iniziative circa la ridefinizione del quadro autonomistico *sub-regionale*, che è certamente legato al modo in cui procede la riforma, cioè a come viene stabilito il ruolo dell'ente intermedio e quindi anche dalla definizione, da parte delle Regioni, di nuove necessità o di nuove attribuzioni di competenze alle province, tenendo conto che preferiremmo una legge-quadro che demandi alle varie Regioni il compito di definire realtà locali, che possono differenziarsi caso per caso. Da questo punto di vista le Regioni sono le più indicate per avanzare le proposte che potrebbero confluire nella stessa legislazione statale.

Per quel che riguarda il rapporto con i comuni e con le province, ho già detto che le Regioni lo hanno attivato troppo poco anche per il timore di creare un fronte che si sarebbe confrontato con lo Stato in maniera non conforme al ruolo che le stesse devono esercitare essendo parte dello Stato, e quindi non in contrasto con esso, ma se mai partecipando alle scelte ed alla programmazione.

Esistono diversità fra le varie Regioni: alcune sono più sensibili nei confronti delle autonomie *sub-regionali*, altre meno. Rileviamo che lo Stato, i Governi, i Ministeri che hanno proposto varie leggi hanno evidentemente cercato di mantenere quel contatto diretto che noi — come Regioni — che abbiamo da poco tempo instaurato in maniera unitaria con il Governo, mentre le province ed i comuni hanno ancora problemi di dipendenza nei confronti del Ministero degli interni, la cui legislazione è legata ad una tradizione non certamente favorevole alle autonomie ed al decentramento dei poteri statali.

Sul problema della finanza è stato detto che abbiamo espresso «lamentazioni», può anche darsi che qualche volta ci lamentiamo, ma vorrei far presente che dalla Conferenza dei Presidenti è stata licenziata una proposta unitaria delle Regioni sulla finanza regionale. Tale proposta è stata presentata al Ministro del tesoro ed abbiamo chiesto un incontro con il Governo per verificare la nostra proposta. Siamo quindi noi a chiedere che la riforma della finanza regionale sia vista nel quadro complessivo della riforma della finanza locale, perchè la autonomia impositiva deve essere inserita in un quadro complessivo e non separato. Non facciamo lamentazioni e vorrei far rilevare che sulle varie leggi finanziarie non siamo neanche stati consultati. Non decidiamo gli impegni di spesa, subendone invece le conseguenze, perchè quando si parla di sanità e di trasporti — va ricordato come del resto abbiamo più volte fatto rilevare al Governo — abbiamo competenze che non ci permettono neanche di controllare il livello *sub-regionale* (le USL sono espressione delle assemblee dei comuni che sino a ieri avevano una loro autonomia gelosamente custodita), e che le aziende municipalizzate di trasporto esercitano i poteri di gestione senza il controllo regionale. Dall'altra parte, invece, lo Stato stabilisce il prezzo dei farmaci, dei carburanti, creando situazioni che andranno conseguenzialmente a incidere sia sulla sanità che sui trasporti; e, al limite, la legge finanziaria prevede che le Regioni devono risa-

narne i bilanci. Io credo che questo discorso vada analizzato magari in altra sede, poiché non devono essere le Regioni a provvedere. Noi abbiamo detto a più riprese che siamo disponibili anche ad accettare la responsabilità finanziaria dei disavanzi di questa gestione nella misura, però, in cui, in fase di previsione, si vada a valutare l'insieme delle proposte, tenendo conto di quanto esprime il Ministero della sanità in relazione al fabbisogno sanitario e quello che dice il Ministero dei trasporti in relazione al problema dei trasporti pubblici.

Sulla questione della CEE lamentiamo quello che la stessa Commissione lamenta nei confronti del Parlamento e del Governo. Noi non partecipiamo alla fase di determinazione delle decisioni comunitarie che si riflettono, però, nella fase alternativa sulla Regione. Allora è chiaro che, non partecipando noi direttamente alla predisposizione della direttiva, le disposizioni CEE in materia agricola, ad esempio, potrebbero presentare per determinate Regioni carattere di spendibilità mentre per altre non potrebbe risultare possibile la spesa.

Mi soffermo ora sulle questioni poste dal vicepresidente Melandri.

Per riferirmi alla Commissione Bozzi devo confermare quanto ha detto il Presidente Cossutta: la risposta che abbiamo ricevuto, come Conferenza dei Presidenti delle Regioni, è infatti identica a quella che egli stesso ha ricevuto, e cioè che per adesso la Commissione sta ancora a livello preliminare e che quando arriverà a consultare gli « esterni » (così vengono definiti) può darsi che si sentirà anche il nostro parere. Noi non sappiamo in che cosa consista la fase preliminare; ma quello che ci sembra assurdo è che si possa partire per una riforma dello Stato senza sentire preventivamente le Regioni che sono parte dello Stato e rappresentano il primo riferimento istituzionale del decentramento Stato-Regioni-autonomie locali.

Riconfermo che la riforma dello Stato è il nodo dal quale si deve necessariamente partire per risolvere il problema regionale. Le Regioni, come abbiamo detto più volte in numerosi convegni pubblici, sono

state istituite perchè esisteva una specifica volontà politica in tal senso ma è mancata, allora, una riforma complessiva dello Stato, sicchè le Regioni sono state calate nel sistema autonomistico, che allora prevedeva soltanto comuni e provincie, come ultime venute creando non pochi problemi. Ecco perchè sovente si lamenta che la Regione avrebbe creato notevoli disturbi ai comuni e alle provincie: la verità è che fin quando non rivediamo la situazione e non andiamo a ridistribuire le competenze, queste conflittualità sono inevitabili.

Si è parlato dei problemi della occupazione e della disoccupazione; noi siamo sensibili ai problemi del Mezzogiorno e anche della Sardegna e dobbiamo dire che per parte regionale siamo disponibili a fare tutto ciò che è possibile per arrivare a ripartizioni che vadano verso il riequilibrio nel nostro Paese. Però vorremmo che la questione del Mezzogiorno venisse definita in modo chiaro a livello nazionale. Non vorremmo trovarci ad avere sempre di fronte questa questione, senza che il Governo si ponga il problema complessivo e faccia leggi effettivamente capaci di risolverla. Ci troviamo col FIO che è stato ripartito in un certo modo; ci troviamo coi trasporti che presentano problemi di altro tipo, così per la sanità e via dicendo: e sarebbe opportuno affrontare anche questa vicenda per come è, e ripartire i contributi e i finanziamenti necessari tenendo conto dell'esigenza del riequilibrio indotta dal problema del Mezzogiorno. Ma non vorremmo che parlare di questo problema diventasse una sorta di giustificazione per non risolvere gli altri, che pure esistono.

L'onorevole Anna Nenna D'Antonio ha posto precise domande: rapporto Regioni-comuni; rapporto Regioni-Governo ovvero Regioni-Parlamento; modo di porsi della società regionale rispetto all'ente Regione.

Quanto alla prima, non credo che il problema sia quello dell'indifferenza. La verità è quella dello squilibrio che in Italia nessuno vuole affrontare, perchè in termini elettorali è molto difficile toccare i campanilli, i sindaci e anche l'ANCI. Quello che è sbagliato è che la legge dello Stato si rivolga al

comune di Milano e a quello di Canicatti senza alcuna differenza, non tenendo, cioè in alcuna considerazione la dimensione effettiva del Comune; quindi è quest'ultima che deve essere rivista anche in relazione a problemi economici e di attuazione di determinate disposizioni che oggi non valgono più: è assurdo pensare che un comune di 500 abitanti deve provvedere agli stessi adempimenti cui provvede un comune grande come Milano. Un discorso di questo tipo deve essere affrontato e non è un problema di conflittualità tra Regioni e comuni. Si delegano, infatti, determinate materie nella stessa maniera ad un piccolo comune come ad un comune capoluogo? E il risultato di questa delega nei confronti del cittadino è lo stesso? Direi di no, perchè la struttura, il potenziale di determinati comuni è diverso da altri. Per esempio vediamo gli artigiani, che hanno un trattamento diverso in un comune, godere di notevoli disponibilità economiche rispetto a quelli di un comune povero e allora l'artigiano X sta meglio nel comune grande che non in quello piccolo. Qui nasce il problema dell'entroterra, delle situazioni depresse e degli squilibri. Sarebbe quindi opportuno un po' di coraggio e andare a vedere nella realtà questi problemi che sono risolvibili nella direzione che indicavo. Le Regioni sono centralizzatrici — è un'accusa che ci viene spesso rivolta — ma noi potremmo rovesciare la questione e chiedere che si attui la riforma dello Stato; io personalmente, non so gli altri Presidenti, non credo tanto nelle deleghe, ma credo che dovrà essere lo Stato a definire determinati livelli di governo, definiti questi si può anche poi agire attraverso deleghe in relazione a particolari situazioni che a livello regionale possono scaturire; ma il problema delle deleghe è un discorso abbastanza parziale, a mio giudizio.

È meglio il rapporto con il Governo o quello con il Parlamento? Direi tutti e due; intanto noi abbiamo i Consigli regionali e le Giunte regionali e credo che mentre il discorso legislativo non possa altro che essere favorito da un contatto col Parlamento, con questa Commissione in particolare, in modo che le Regioni possano da-

re un loro contributo nella fase di formazione della legge nazionale, il rapporto Governo-Giunte regionali è necessario specialmente per le scelte e per le decisioni che il Governo assume in determinate materie che poi coinvolgono direttamente le Regioni. Come possiamo noi non avere un confronto col Governo quando i Ministeri assumono decisioni oppure il Governo adatta provvedimenti, per esempio per l'economia, che vanno a influire direttamente nella finanza regionale?

Per quanto riguarda, invece, la questione della Calabria, prendo atto della denuncia che è stata fatta dal senatore Alberti di situazioni « anomale e particolari » esistenti in quella Regione. Riferirò al presidente Dominijanni e cercherò di far pervenire una risposta, anche se i problemi relativi al settore sanitario, sono, come più volte detto, molto delicati. Sappiamo, infatti, che per quanto riguarda i problemi della sanità — e non solo per quelli — esistono due Italie; ci sono cioè diverse applicazioni della riforma da Regione a Regione, in alcune c'è ancora molta strada da fare: per questo è opportuno dare il nostro contributo al governo delle Regioni.

Concludendo, intendo sottolineare che affrontiamo questi incontri anche in forma autocritica. Non pensiamo, cioè, di aver fatto tutto ciò che sarebbe stato possibile fare per un miglior funzionamento delle Regioni. Sappiamo infatti che nei rapporti con lo Stato, in quelli con gli enti locali, ed infine nei rapporti con la società civile, le Regioni potevano e possono fare ancora molto.

Mi è stata rivolta, sempre dall'onorevole Anna Nenna D'Antonio una domanda molto delicata sul piano politico, se cioè la società civile si è accorta dell'esistenza delle Regioni. Ogni Presidente ha esperienze diverse, ma, in qualità di Presidente di una Giunta regionale come quella della Liguria, posso rispondere affermativamente. Tutte le mattine infatti delegazioni di lavoratori, di cittadini vengono ad esporci i loro problemi.

Abbiamo rapporti con alcune categorie di imprese, soprattutto private visto che le imprese pubbliche, come IRI, ENI, EFIM, fanno i loro programmi prescindendo dal-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

1° RESOCONTO STEN. (22 maggio 1984)

le Regioni e, credo, qualche volta anche dal Governo. Noi vorremmo invece — è questa una delle rivendicazioni che intendiamo portare avanti — conoscere e partecipare alla programmazione delle grandi aziende che incidono direttamente sull'economia e sul governo del territorio regionale.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il presidente Magnani per i chiarimenti forniti alla Commissione e per la franchezza con la quale li ha esposti ed egualmente ringrazio gli altri intervenuti. Ci terremo in

stretto contatto con il presidente Magnani e con i suoi colleghi per lo sviluppo di questa indagine e per le altre iniziative che si potranno adottare nell'interesse generale.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad una prossima seduta.

La seduta termina alle ore 19.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
Dott. VICO VICENZI