

IX LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

INDAGINE CONOSCITIVA

SU

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

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GIUGNO 1984

**Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA
indi del Vice presidente senatore MELANDRI**

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 63, 73, 93 e <i>passim</i>
SIMONELLI	64
MARTINENGO	69
MASTROLEO	70
SERAFINI	73
SARTI	78
CASTELLI	81
MARZOTTO CAOTORTA	84
TOMELLERI	86
MARTINI	87
TORNATI	89
VELLETRI	91
MOSCHINI	92

Intervengono, a norma dell'articolo 48 Regolamento del Senato, per l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, Triglia, Castelli e Tornati; per l'Unione delle Province italiane, Mastroleo, Ravà, Marrone e Moser; per l'Associazione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa, Serafini, Martini e Dozio; per l'Unione nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani, Martignano, Velletri e Trozzi; per la Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali, Sarti, Giacchetto, Rupeni, Peduzzi Marzotto Caotorta, Formaglino, Baiano; per la Lega delle autonomie e dei poteri locali, Stefani e Simonelli.

La seduta inizia alle ore 15,15.

**Presidenza
del Presidente COSSUTTA**

Audizione dei rappresentanti delle Associazioni degli enti locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva su: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive », con l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni degli enti locali. Ringrazio i rappresentanti delle associazioni che hanno gentilmente aderito al nostro invito. La nostra Commissione si sta da tempo interessando ai problemi ed alle prospettive delle Regioni, in rapporto alle tematiche fondamentali della nostra società. Abbiamo predisposto un questionario che è stato inviato alle associazioni, agli enti, alle organizzazioni (a livello nazionale e a livello locale), nonché a tutte le province italiane, ai comuni capoluogo, ai comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti ed anche ad alcuni comuni scelti, Regione per Regione, sotto i 5 mila abitanti. Invieremo egualmente il nostro questionario anche alle associazioni degli industriali, degli

artigiani, dei coltivatori e via dicendo, perchè ci è molto utile conoscere il parere e le valutazioni, oltre che delle rappresentanze nazionali, dei dirigenti nazionali delle varie associazioni e dei vari enti, anche dei rappresentanti delle stesse organizzazioni a livello regionale. Abbiamo già ricevuto le risposte dell'UPI, della CISPEL e dell'AICCE. Nel corso della presente audizione i nostri ospiti possono naturalmente illustrare, se lo ritengono opportuno, quanto hanno già scritto nelle risposte al questionario, ovvero approfondire alcuni punti che ritengano di particolare interesse; sarebbe tuttavia auspicabile, per un maggior ordine di lavoro, che nel corso degli interventi si cerchi di seguire la successione dei temi, come sono stati indicati nel questionario.

Gli scopi del lavoro della nostra Commissione sono a tutti noti: intendiamo conoscere le posizioni non soltanto delle Associazioni delle autonomie, che sono qui rappresentate al massimo livello, ma anche quelle dei rappresentanti di vasti settori della società. La prossima settimana interverranno in questa sede il Presidente del CNEL, i rappresentanti della Banca d'Italia, della Cassa depositi e prestiti e dell'Associazione delle Camere di commercio, ossia gli enti economici che più direttamente sono interessati alla nostra indagine. Si proseguirà poi, settimana per settimana, con altre audizioni con i rappresentanti delle forze produttive. Il Presidente della Confindustria ha già dichiarato la sua piena disponibilità ad intervenire ai lavori della nostra Commissione, come pure le altre organizzazioni imprenditoriali dell'agricoltura, del commercio, dell'artigianato e le organizzazioni sindacali. Dopo la pausa estiva riprenderemo gli incontri con le rappresentanze delle università e dei centri di studio e di ricerca, abbracciando così una vasta gamma di esperti sulla cui collaborazione la nostra Commissione fa grande affidamento.

Questa nostra indagine ha lo scopo fondamentale di rivivificare l'ordinamento regionale in un momento difficile, soprattutto in relazione ai compiti ed alle funzioni che le Regioni hanno svolto e debbono svolgere

per rispondere ai grandi problemi della società. Si tratta quindi di un'indagine conoscitiva che non può prescindere dagli aspetti istituzionali.

Ho rilevato con soddisfazione, infatti, che nelle risposte al questionario pervenuteci da parte di alcune associazioni delle autonomie, si dà grande rilievo agli aspetti istituzionali, e ciò mi sembra giustissimo in un momento in cui, tra l'altro, il dibattito sulle riforme delle istituzioni è più che mai vivo, sia nell'apposita Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Bozzi, sia nel Parlamento, sia nel Paese. Abbiamo tuttavia dal canto nostro dovuto concentrare la nostra attenzione sul rapporto tra Regioni e società; ci sembra che questo sia un momento di grande interesse per il rilancio dell'ordinamento regionale e per ridare ad esso quel ruolo che la Costituzione ha indicato. A conclusione della nostra indagine — che si svilupperà durante tutto l'anno e che avrà anche dei momenti di visita nelle Regioni da parte della nostra Commissione per compiere *in loco* ulteriori indagini ed audizioni —, sarà stesa una relazione sulla base delle risposte al questionario e delle risultanze di tutte le audizioni. In essa verranno avanzate ipotesi e proposte per lo sviluppo dell'azione del Parlamento, delle autonomie medesime e del dibattito dell'intero Paese intorno a questi temi.

La relazione conclusiva della Commissione sarà illustrata e sottoposta ad un dibattito pubblico che si svolgerà sotto il patrocinio dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Dovremmo riuscire ad arrivare a questa fase conclusiva verso la metà di gennaio del 1985. Abbiamo indicato questa data, di comune accordo, affinché il confronto e l'approfondimento possano svolgersi in un momento particolarmente importante, cioè alla vigilia della consultazione elettorale che chiamerà il popolo italiano ad esprimersi sul rinnovo dei Consigli regionali, per lo meno di quelli delle Regioni a statuto ordinario. Non vorremmo andare oltre per non entrare troppo nel vivo della campagna elettorale, intendendo tuttavia fornire al Parlamento ed al Paese

le valutazioni conclusive della nostra indagine conoscitiva.

Come è noto, un gruppo di ricercatori collabora con la nostra Commissione per il vaglio delle risposte — mi auguro assai numerose — al questionario, per approfondirle e per trarne tutto quello che esse possono rappresentare in merito a valutazioni, ad indicazioni ed a proposte. Inoltre, l'illustre professore Livio Paladin ha accolto il nostro invito a svolgere la relazione generale in quel convegno conclusivo e pubblico cui ho già fatto cenno.

I materiali di tutte le audizioni sono a disposizione di quanti vi partecipano. Non possiamo trasmettere a tutti le risposte al questionario, perchè tecnicamente sarebbe molto oneroso; tuttavia, qualora i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, della CISPEL, dell'UNCEM, e così via, desiderino avere qualche chiarimento o qualche notizia su tali risposte, siamo a loro disposizione. Vorrei anche precisare che, d'altra parte, delle audizioni medesime vengono redatti il resoconto sommario, pubblicato sui Bollettini delle Commissioni del Senato e della Camera ed il resoconto stenografico, che sarà messo a disposizione di tutti coloro che avranno interesse ad approfondire la materia. I resoconti stenografici non sono pronti immediatamente, come quelli sommari, ma gli stenografi e gli uffici del Senato che hanno organizzato questo servizio garantiranno la loro redazione entro un periodo di tempo molto breve — una decina di giorni — affinché possano essere inviati alle persone interessate anche prima della stampa definitiva (naturalmente in fogli dattiloscritti).

A questo punto, ritengo che si possa avviare la discussione, per la quale non esiste alcun ordine prestabilito di interventi.

Ha chiesto di parlare l'avvocato Simonelli in rappresentanza della Lega delle autonomie e dei poteri locali. Ne ha facoltà.

SIMONELLI. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio — a nome della Lega delle autonomie e dei poteri locali — per l'occasione che ci viene offerta, con la presente audizione, nel corso della vostra indagine

conoscitiva. Questa, a mio avviso, ha un enorme significato soprattutto in questo momento in quanto è generalmente avanzata l'ipotesi — corredata anche da qualche elemento di fatto che la conferma — di una crisi delle Regioni e quindi della necessità di un ripensamento sul loro ruolo e sulle loro funzioni. La Lega delle autonomie e dei poteri locali non ha ancora inviato la sua relazione, ma lo farà al più presto; io mi limiterò ad illustrare, seguendo la traccia del questionario, le nostre risposte che verranno poi tradotte in un documento scritto.

Si può notare, a nostro avviso, un depotenziamento del ruolo delle Regioni soprattutto negli ultimi anni, da un lato per il venir meno della loro capacità di innovazione legislativa e dall'altro per il crescente ridursi del loro ruolo a funzione eminentemente amministrativa. Di tutto ciò non si può far carico soltanto alle Regioni perchè la mancanza di una iniziativa legislativa e la scarsa fantasia nell'innovazione normativa sono in gran parte dovute a fattori che travalicano la responsabilità delle Regioni stesse. Mi riferisco da un lato alla quasi totale mancanza di leggi-quadro, che avrebbero dovuto costituire il punto di riferimento dell'attività legislativa regionale, e dall'altro al tipo di controllo che in sede governativa è stato spesso esercitato sulla stessa attività legislativa delle Regioni, stroncando sovente i tentativi di un rinnovamento compiuti attraverso le leggi regionali. Resta il fatto che si è ridotta molto, con il passare del tempo, questa capacità di innovazione legislativa, mentre per un altro verso sono aumentate le funzioni di amministrazione attiva. Anche qui si è potuto riscontrare la tendenza ad una serie di rapporti settoriali tra i diversi Ministeri e gli Assessorati predisposti alle attività corrispondenti nelle Regioni, con una crescente perdita della visione di insieme in relazione al quadro dei rapporti tra la Regione ed il Governo.

Altrettanto scaduto è il ruolo delle Regioni sul terreno della programmazione. In effetti, non tutte le Regioni hanno elaborato il primo piano regionale di sviluppo nella seconda metà degli anni settanta, quando questa

innovazione è stata introdotta dal legislatore; per altro ritengo che oggi le Regioni si domandino, giustamente, se abbia ancora senso predisporre tali piani regionali di sviluppo in assenza di qualunque tipo di programmazione nazionale e di qualunque possibilità di raccordo dell'attività programmatica delle Regioni con quanto non esiste più neppure a livello di tentativo. Tra l'altro, le recenti vicende del Fondo investimenti ed occupazione — che pure rappresenta una significativa innovazione, anche in considerazione di alcune proposte delle Regioni tendenti ad ottenere un punto di riferimento in base al quale convogliare le risorse dello Stato per il finanziamento di taluni progetti prioritari — hanno dimostrato come non esista più alcun tentativo di correlazione tra la programmazione nazionale e quella regionale e dunque come i tentativi delle Regioni, di diverso grado e di diversa qualità, per muoversi sul terreno della programmazione siano destinati a non incontrare grande successo.

Quindi, si può parlare di una serie di scadimenti sul terreno generale dell'effettivo ruolo delle Regioni, sia sul piano dell'attività legislativa e amministrativa, che su quello dell'attività di programmazione; per quanto riguarda le possibili innovazioni per invertire questa tendenza, fornirò qualche indicazione nella parte conclusiva del mio intervento.

La seconda domanda riguarda il problema delle Regioni ad autonomia speciale. Non mi soffermerò molto su questo punto; tuttavia noi abbiamo l'impressione che l'esperienza di questi anni, unitamente alla crisi che le Regioni stanno attraversando, abbia contribuito ad offuscare parzialmente la « specialità » delle Regioni e delle province ad autonomia differenziata.

Salvo forse i casi delle Regioni contraddistinte dalla presenza di minoranze etniche, da problemi di bilinguismo (quindi da problemi soggetti ad accordi internazionali), ci sembra che la « specialità » degli statuti tenda ad essere più una sopravvivenza dei tempi in cui queste Regioni sono state istituite, che non corrispondere alla realtà di oggi.

In verità o si va verso una repubblica delle Regioni, sistema basato sulla piena attuazione del dettato costituzionale, oppure si rischia di avere una frantumazione per cui ogni Regione è a suo modo speciale e richiede, pertanto, interventi specifici: una volta sarà la crisi che richiede l'istituzione dei bacini, un'altra volta sarà il calo di occupazione, un'altra volta ancora una calamità naturale, ma si va, in ogni caso, ad una frantumazione dei rapporti tra le Regioni e lo Stato in cui la « specialità » derivante dagli antichi statuti viene a perdere il suo significato.

Il terzo quesito riguarda gli istituti della partecipazione della società civile alla vita delle Regioni. Siamo in presenza — dobbiamo dirlo francamente — di uno scadimento e di una insufficienza di questi istituti. Tutti gli statuti regionali hanno previsto forme diverse di partecipazione, direi molto vasta, e questa partecipazione in parte c'è stata, ma i risultati di essa non sono molto visibili; anzi, il fatto di aver inflazionato la vita dei Consigli regionali di forme di consultazione, di apporti da parte di tutti i soggetti possibili ed immaginabili, ha portato ad una continua serie di consultazioni sui più svariati argomenti cui non faceva poi seguito alcuna risposta in termini operativi e concreti sulle questioni sollevate.

Quindi l'entità e la vastità delle forme di consultazione sono andate, in realtà, a scapito dei risultati e della concretezza. Anche qui l'enfasi partecipazionista non ha pagato ed assistiamo, oggi, ad una caduta di interesse su questi temi. Occorrerebbe riprendere il discorso stabilendo anche delle garanzie per i soggetti della società civile che partecipano all'attività delle Regioni, ad esempio in ordine all'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare che per lo più vengono accantonate senza nemmeno essere state prese in considerazione e credo che lo stesso accada per quelle rarissime proposte di legge d'iniziativa regionale sottoposte all'esame del Parlamento.

Vi è, indubbiamente, una difficoltà generalizzata a far decollare degli istituti che allarghino il ruolo del legislatore al di là di

quelli che sono i soggetti istituzionalmente preposti, anche se, a livello di partecipazione popolare, le proposte di legge d'iniziativa dei cittadini, o di Consigli comunali e provinciali, per la maggior parte non arrivano neanche all'esame dell'Aula. Occorrerebbe introdurre delle norme che garantissero, quanto meno, l'esame di queste proposte, dando quindi alla partecipazione dei confini, magari più limitati e meno enfaticamente estesi, ma anche garanzie certe e precise di arrivare a qualche risultato.

La quarta domanda riguarda i rapporti tra Regione e Stato. Valgono qui le considerazioni che ho già sinteticamente fatto: vi è stata una settorializzazione dei rapporti che ha frantumato il rapporto Stato-Regioni; è recente l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, pur se abbiamo il timore che essa possa ripercorrere il cammino già percorso dalle altre sedi istituzionali di confronto come la Commissione consultiva per la programmazione che è andata via via scadendo o a rituale, oppure a sede di mera distribuzione di risorse, e quindi semplicemente recettiva di decisioni prese a livello governativo.

Crediamo, invece, che sia molto importante avere una sede unica, centrale, al più alto livello possibile, per dibattere le grandi questioni tra Governo e Regioni; quindi una sede in cui Governo e Regioni siano presenti ciascuno con le proprie rappresentanze, una sede opportunamente preparata che consenta di svolgere il confronto sui grandi temi istituzionali e della politica economica in modo ampio ed approfondito. Così come è indispensabile — per limitarci solo all'essenziale — che vengano definiti in termini corretti i rapporti di natura finanziaria tra Stato e Regioni. Il progressivo esaurirsi dell'autonomia finanziaria delle Regioni non è, evidentemente, senza effetti su quella che è la loro vita, la loro autonomia politica, la loro esistenza.

Oggi viviamo in un regime di pressoché totale finanza derivata, senza garanzie di risorse sul piano pluriennale, con una contrattazione annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, che mette le Regioni nella condizione di dover ogni

anno mercanteggiare l'entità delle proprie risorse. È finito il periodo delle risorse certe su cui fare affidamento e, dunque, siamo entrati in una fase di continua provvisorietà che, tra l'altro, impedisce la formazione di bilanci pluriennali e, quindi, di esperimenti di programmazione su vasta scala. La settorializzazione dei rapporti, per un verso, e la necessità di una riforma finanziaria che restituisca adeguatezza e certezza di risorse alle Regioni, per altro verso, sono i due grandi temi nel rapporto tra Regioni e Governo.

La quinta domanda riguarda i rapporti tra Regioni ed enti locali. È questo, a nostro avviso, uno dei punti centrali del problema concernente le Regioni. Senza dubbio il tema dei rapporti tra Regioni ed autonomie è stato trascurato in questi anni ed anche su questo terreno le Regioni hanno non poche responsabilità per aver, in qualche modo, cavalcato la tigre — del tutto improponibile — di una sorta di egemonia, di potere sovraordinato sui comuni e sulle province, mentre, per altro verso, vi è stata, qualche volta, soprattutto da parte dei grandi comuni, la ricerca di rapporti diretti con i livelli di Governo aggirando le Regioni. In verità il tema è centrale e riteniamo che una occasione, per riprendere in modo adeguato questo argomento, possa essere rappresentata, dopo la votazione dell'ordine del giorno pervenuto ai primi di maggio, dalla legge di riforma delle autonomie che è all'esame del Senato.

Riteniamo che questa legge non possa non affrontare anche la necessità di rimodellare e regolamentare in termini adeguati le Regioni. Non occuparsi, con la riforma delle autonomie, alla luce dell'esperienza di questi dodici o quattordici anni, anche delle Regioni, sarebbe davvero un'occasione sprecata. Bisogna, allora, avere il coraggio di affrontare in quella sede le inefficienze, i ritardi, le deformazioni, gli sviamenti che le Regioni hanno avuto, per porvi un rimedio. E questo rimedio — in termini sintetici — può essere posto, da un lato, riducendo gli spazi di attività meramente amministrativa propri delle Regioni (anche rendendo operante la norma costituzionale che consente

di attribuire attivamente, e quindi senza aspettare la delega delle Regioni, in capo ai soggetti delle autonomie, cioè alla nuova provincia ed ai comuni, o a forme di associazione sovracomunale, i compiti amministrativi nelle materie stesse di competenza regionale, che abbiano però dimensione locale e quindi forzando, sul terreno dell'attribuzione diretta di poteri amministrativi, ciò che le Regioni non hanno fatto in termini di delega, riducendo, pertanto, con legge dello Stato, l'ambito di competenza amministrativa della Regione), ma, dall'altro, riportando in capo alle Regioni i poteri di effettiva guida sul terreno della programmazione e dell'indirizzo degli enti locali.

Ciò che serve, insomma, è una Regione capace di essere soggetto politico — guida per alcuni grandi temi, per alcuni processi strategici (per esempio di allocazione di risorse o di organizzazione del territorio) — e non una Regione soggetto meramente amministrativo. Ad esempio l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che prevedeva, tra l'altro, la programmazione regionale come sede del coordinamento tra la finanza dello Stato, quella della Regione e quella degli enti locali, deve essere attuato.

Devo ricordare che qualche timido tentativo, fatto in questa direzione, andò fallito. Ad esempio, ricordo quella norma che fu introdotta nella legge sulla finanza locale e che prevedeva una sorta di parere regionale sugli investimenti che gli enti locali chiedevano alla Cassa depositi e prestiti, ossia una certa coerenza nei piani di investimento degli enti locali che accedevano al credito della Cassa depositi e prestiti rispetto ai programmi regionali. Tale norma cadde, con ciò vanificando l'unico tentativo che mi risulta sia stato fatto per dare vita alla norma programmatica contenuta nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Invece è proprio questo il terreno sul quale la Regione deve avere poteri; il terreno dell'indirizzo, del coordinamento, della programmazione deve essere quello sui cui la Regione deve poter dire la sua opinione, so-

prattutto nel momento in cui gran parte della finanza locale giunge ai soggetti destinatari non più attraverso l'« imbuto » delle Regioni, ma attraverso finanziamenti diretti dello Stato ai comuni e alle province. Nel momento in cui la finanza locale è svincolata dalla finanza regionale sul piano delle fonti, sono necessari un coordinamento e una programmazione regionali, altrimenti si va a processi di allocazione delle risorse totalmente autonomi rispetto a un quadro di insieme, e questo riteniamo sia un errore.

La sesta domanda del questionario riguarda i rapporti tra le Regioni e la CEE, con riferimento alla formazione delle decisioni comunitarie e alla loro applicazione. Credo che, a tale proposito, sia necessario un miglior coordinamento ed un più efficace raccordo con il Governo tramite il Ministero che si occupa degli affari comunitari. Tuttavia ritengo che ci sia un altro problema importante relativo alla possibilità di accesso ai diversi fondi che, a vario titolo, le istituzioni comunitarie destinano ad interventi delle Regioni e degli enti locali. Credo che sarebbe assai giusta un'iniziativa intesa ad agevolare questi rapporti tra le Regioni e i vari organismi comunitari, senza vedere, viceversa, ogni rapporto delle Regioni con le istituzioni comunitarie come una sorta di attentato alla sovranità dello Stato. Anche qui è in discussione il rapporto tra la Comunità e la collettività dei cittadini dei Paesi membri e non, invece, un rapporto esclusivo tra Comunità e Stati membri che chiuda le possibilità per un'articolazione dello stesso ai vari livelli.

Si potrebbero attivare quelle iniziative, di cui il nostro Paese è tradizionalmente carente, in termini di progetti finalizzati ad ottenere finanziamenti da parte degli organismi comunitari, agevolando il rapporto con le Regioni, senza, al contrario, ritardarlo e boicottarlo.

La settima domanda richiede delle risposte sui risultati conseguiti e sulle difficoltà che, per forza di cose, sono diverse da Regione a Regione. A tale riguardo occorre fare una considerazione. Le Regioni arrivano all'appuntamento della metà degli anni ot-

tanta in posizioni molto diversificate una dall'altra. Occorre quindi non generalizzare e non considerare le Regioni come un tutto indistinto, penalizzando — in virtù di errori e di ritardi — l'insieme del sistema regionale. Occorre tener conto del fatto che esse marciano a diverse velocità e quindi considerazioni generali rapportate all'esperienza di un singolo ente territoriale costituirebbero un grave errore di valutazione con risultati certamente sbagliati.

Pertanto è difficile fornire alla domanda numero 7 del questionario delle risposte che valgano per tutte le Regioni, ma crediamo che la distribuzione dei poteri, così come definita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, rende difficile alle Regioni lo svolgimento dei loro compiti, soprattutto in relazione a quello chiamato « il governo dell'economia ». La frantumazione dei poteri e il non poter disporre di tutta una serie di strumenti le pone in difficoltà nel compiere gli interventi nei settori economici, pur usando gli spezzoni di competenze ed esse attribuite.

L'ultima domanda concerne il problema dei rapporti tra il Parlamento e le Regioni. A tale riguardo il sistema regionale ha sempre lamentato — e noi crediamo sia un rilievo fondato — come troppo spesso il Parlamento legiferi in materie affidate a tali enti territoriali, intervenendo con leggi estremamente dettagliate, talora addirittura con contenuti regolamentari, bloccando di fatto ogni possibilità per il legislatore regionale di svolgere appieno la sua funzione e lasciandogli solo il compito di riempire quei minimi spazi interstiziali che rimangono liberi.

Ribadiamo in questa sede ciò che è stato più volte detto, ossia la necessità di avere nell'ambito dei due rami del Parlamento qualche ufficio che faccia da filtro, affinché emergano le esigenze della Regione nel momento in cui le Camere legiferano. Non entriamo nel merito di quale debba essere la Commissione parlamentare o comunque la sede in cui dovrebbe svolgersi questa funzione di filtro; poniamo soltanto questa esigenza.

Nei nostri dibattiti e nei vari confronti avuti -abbiamo raccolto anche altre proposte che qui riportiamo come indicazioni di temi che vengono discussi. Una di queste proposte, per esempio, è la seguente: arrivare nell'ambito della riforma dell'ordinamento (di quella definita « la grande riforma ») alla definizione di un ruolo diverso del Senato inteso come « Camera delle Regioni » a somiglianza di esperienze compiute in altri Paesi, ed il tema merita certamente di essere discusso e approfondito.

Quello che, in conclusione, ci sembra doveroso far rilevare — sempre ripromettendoci di tradurre in un documento scritto queste nostre considerazioni — è di tener conto, nella discussione che nei prossimi mesi impegnerà le Camere sui temi della riforma istituzionale, dell'importanza delle riforme che attengono ai poteri locali nell'ambito della più generale riforma istituzionale. Infatti, non si può prescindere dalla ricerca di spazi più efficaci e più efficienti per le Regioni e per le autonomie locali come momenti dell'articolazione autonomista dello Stato.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il presidente dell'UNCEM, Martinengo. Ne ha facoltà.

MARTINENGO. Signor Presidente, desidero innanzi tutto informarvi che sono qui in rappresentanza dell'UNCEM con i signori Velletri e Trozzi, membri dell'esecutivo. Non abbiamo ancora inviato un documento scritto, ma ci ripromettiamo di farlo e, pertanto, in questa sede mi limiterò ad esprimere alcune considerazioni che riguardano in modo particolare i punti 4, 5 e 6 del questionario, che sono quelli che più ci interessano.

Ho ascoltato con molto interesse l'intervento dell'avvocato Simonelli che qui rappresenta la Lega delle autonomie e che nel suo intervento non ha potuto dimenticare la sua funzione di consigliere regionale. Nonostante questo, noi ci riconosciamo molto in quello che egli ha sostanzialmente detto. Vi è una considerazione tra le altre che mi

sembra opportuno sottolineare, anche perchè non credo che trovi pienamente concordi le autonomie locali.

Quale è e come dovrebbe essere considerato il rapporto delle Regioni rispetto alle autonomie locali nell'ambito dell'ordinamento?

In alcuni casi, infatti, abbiamo detto alle Regioni che noi, come organizzazione nazionale delle autonomie locali, le abbiamo sentite distanti nelle battaglie portate avanti per ottenere dal Parlamento la legge di riforma; siamo tuttavia costretti a riconoscere che la Regione è un ente interlocutore delle autonomie locali ad essa quindi non può porsi sullo stesso livello e nella stessa dimensione. Pongo questo problema perchè so che i colleghi dell'ANCI e dell'UPI, molto probabilmente, non sono d'accordo con il dubbio da me espresso.

L'ultima ed interessante affermazione dell'avvocato Simonelli sulla partecipazione piena della Regione ai problemi delle autonomie locali, ci lascia in qualche modo perplessi rispetto alle reali posizioni che concretamente sono assunte. Da questo angolo visuale si entra immediatamente nel contenuto dell'articolo 4 e cioè nella valutazione dei rapporti tra Regioni e Stato riguardo alla attività degli enti che in questa sede, come UNCEM, rappresentiamo e che ricordo sono i comuni montani, le comunità montane e gli enti montani. Devo dire con franchezza che, in alcune circostanze, abbiamo avuto la sensazione di non essere garantiti dallo Stato — come enti locali della montagna — nei confronti delle Regioni. Vi sono state delle leggi regionali che hanno apertamente violato le leggi dello Stato e ciò nonostante sono state tranquillamente approvate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tutto questo avremmo potuto probabilmente evitarlo se il rapporto tra Regioni e Stato si fosse svolto all'insegna di una approfondita valutazione della legislazione nazionale nei suoi rapporti con quella regionale.

Le comunità montane sono enti locali che hanno un rapporto con le Regioni costante e sicuramente più incisivo e pregnante rispetto a quello che hanno i comuni

con le Regioni; certamente non costante come quello tra Regioni e province, il cui rapporto dipende anche dalla dimensione e dalla caratteristica dell'ente provinciale. Le comunità montane hanno rappresentato, rappresentano e ancora di più rappresenteranno in futuro una struttura in grado di porsi come strumento realizzatore della politica regionale, molto più dei comuni che, particolarmente quelli di montagna, sono dispersi e polverizzati.

Come UNCEM dobbiamo dire che il rapporto tra comunità montana e Regione è iniziato abbastanza male. L'ente comunità montana è collocato sul territorio in maniera difforme dalla impostazione del comprensorio individuata statutariamente da parte di molte Regioni. Col passare del tempo l'atteggiamento delle Regioni è mutato ed ha trovato quell'effettiva collaborazione che ha dato ai territori della montagna un consistente vantaggio in numerose Regioni italiane. Questa situazione è, ancora oggi, diversificata tra Regione e Regione: vi sono situazioni in cui il rapporto è ottimo, altre in cui è accettabile e altre in cui è decisamente non accettabile. Ci auguriamo che la soluzione del problema istituzionale della comunità montana trovi una sua collocazione meglio definita nella riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, evitando questa situazione di incertezza — di cui non incolpiamo le Regioni — originata da un insieme di fatti che, a partire dal 1977, hanno messo in forse una legge del Parlamento italiano considerata tra le più avanzate.

Vorrei concludere con alcune considerazioni riguardanti il punto 6, dove si tratta del rapporto tra le Regioni e la CEE. Le norme e le direttive della CEE sono un momento di applicazione dell'attività delle Regioni; impedire il rapporto con la Commissione della CEE al livello di operatori, non significa altro che ritardare e rendere più difficile il rapporto con questa struttura sovranazionale. Ogni volta che vi sia da fare una relazione o da spedire dei documenti, è necessario mandarli tramite i Ministeri. Anche quando si invia una copia alle strutture europee, la validità del documento rimane

quella trasmessa dai Ministeri. Ciò provoca storture e ritardi ed è una delle cause della difficile utilizzazione da parte del nostro Paese delle norme e dei regolamenti comunitari.

C'è anche un discorso di tipo politico più complesso, che riguarda il rapporto diretto tra le Regioni e la CEE. Sappiamo che esiste un Comitato politico degli enti locali regionali che dovrebbe rappresentare il mondo delle autonomie presso la Comunità economica europea, ma sappiamo anche che in questo Comitato la rappresentanza delle Regioni è modesta e non istituzionalizzata. L'esistenza di questa Commissione finisce con il costituire un alibi per il mondo politico, e rende sempre più difficile la presenza delle Regioni che sono le strutture che realizzano la politica della CEE in Italia, per quel che riguarda il momento della predisposizione e della preparazione delle norme comunitarie.

Nel concludere, signor Presidente, preannuncio la presentazione di un rapporto scritto da parte dell'UNCEM.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'avvocato Mastroleo, presidente dell'UPI, desidero ringraziarlo vivamente per l'ampia relazione che l'UPI stessa ha trasmesso alla Commissione in risposta al questionario inviatole.

L'avvocato Mastroleo ha facoltà di parlare.

MASTROLEO. Signor Presidente, compenserò con la brevità del mio intervento l'ampiezza del documento che abbiamo avuto l'onore di trasmettere alla Commissione. Sarà, inoltre, mia premura inviare — dopo l'audizione odierna — tale documento anche ai Presidenti delle altre associazioni interessate, cosa, questa, che non è stata ancora fatta per ovvie ragioni di rispetto nei confronti della Commissione.

Abbiamo particolarmente apprezzato (e teniamo a sottolinearlo in questa sede) non soltanto l'iniziativa assunta dalla Commissione, ma anche il taglio che a questa indagine conoscitiva è stato dato. Non si tratta, infatti, di un'indagine conoscitiva spostata o concentrata sull'interno del sistema isti-

tuzionale, ma di un'indagine proiettata all'esterno del sistema istituzionale stesso e, quindi, proiettata verso la società. Ritengo, peraltro, che ciò corrisponda a quella che è la reale aspettativa della società stessa nei confronti della riforma regionale.

Non abbiamo espresso giudizi nè totalmente negativi nè totalmente positivi sull'istituto regionale. Abbiamo, invece, articolato la nostra posizione, tenendo conto di alcune importanti innovazioni che le Regioni sono state in grado di realizzare negli ultimi anni. Riconosciamo, tuttavia, che la nostra valutazione è essenzialmente e prevalentemente non positiva.

Nel dire questo, signor Presidente, intendiamo però inviare un segnale alle Regioni, che seguiranno certamente con grande interesse i lavori della Commissione. La nostra valutazione non è frutto di una pregiudiziale e, soprattutto, non è frutto di un rifiuto dell'istituto regionale come tale, ma è, invece, la riaffermazione della nostra fiducia e del nostro auspicio che le Regioni possano rapidamente assolvere la loro funzione costituzionale, instaurando rapporti nuovi e diversi con il sistema di governo locale e con il diversificato sistema sociale del nostro Paese.

Ho ascoltato con molto interesse le relazioni introduttive dei colleghi Simonelli e Martinengo. Non ripeterò, pertanto, le cose che essi hanno già detto e che coincidono pienamente con quanto abbiamo sostenuto nel nostro documento.

Credo, tuttavia, di dover riaffermare preliminarmente che la carenza fondamentale che le Regioni hanno manifestato in questi anni si è registrata sul versante della programmazione, la sola attività che avrebbe potuto invertire una tendenza, ampliare gli spazi di democrazia e di partecipazione ed inaugurare effettivamente un nuovo modo di gestire le risorse pubbliche in un quadro di maggiore coordinamento tra i vari centri di spesa del nostro Paese.

Le Regioni sono venute meno a questo impegno fondamentale e quando si è esercitata un'attività programmatica, lo si è fatto prescindendo totalmente da altri livelli di

governo ed ignorando, in pratica, la previsione contenuta nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Il collega Simonelli ha citato giustamente (eccedendo, forse, in benevolenza) un esperimento attuato sulla base di una delle leggi sulla finanza locale approvate dal Parlamento. Credo che debba essere detto con molta chiarezza in questa sede che le autonomie locali — comuni e province in particolare — manifestarono, in quella circostanza, un clima di sostanziale rifiuto nei confronti di un vincolo di quella natura, non tanto per un disconoscimento del ruolo che la Regione avrebbe potuto e dovrebbe esercitare in materia di investimenti pubblici, quanto perchè, laddove si registrava una quantità enorme ed insopportabile di residui passivi, sarebbe stata frenata, di fatto, la capacità e la stessa possibilità di investimento che gli enti locali potevano, invece, esercitare in relazione alla normativa statale degli ultimi anni.

Credo che sarebbe molto interessante, signor Presidente, fare una verifica. Noi ci ripromettiamo, peraltro, di farla nelle prossime settimane e di trasmettere i dati acquisiti alla Commissione, se li riterremo interessanti. Si dovrebbe, come dicevo, procedere ad una verifica su come ha funzionato quest'anno il rapporto tra autonomie locali e Regioni in ordine all'approvazione dei bilanci di province e di comuni ed all'obbligo, che la legislazione ha imposto ad essi, di trasmettere la loro relazione previsionale e programmatica alle Regioni. Si tratterebbe, pertanto, di un'indagine sui vari casi di collaborazione e sulle posizioni assunte dalle Regioni in merito alla relazione previsionale e programmatica. Ritengo che sarebbe una verifica molto interessante.

Abbiamo la sensazione che si sia trattato essenzialmente di un rapporto di natura meramente burocratica e non, invece, di un rapporto politico e profondo che avrebbe dovuto collegare il comune, la provincia e la Regione.

Credo, infatti, di poter confermare quello che diceva poco fa il collega Simonelli e che

è stato anche da parte nostra ampiamente descritto nel documento trasmesso alla Commissione. Una carenza del tutto inconcepibile si è registrata, ad esempio, nella finanza locale per quanto riguarda le relazioni tra comuni, province e Regioni.

La finanza regionale ha proceduto per proprio conto, così come è stato, del resto, anche per la finanza delle province e dei comuni. Talvolta vi è stata, inoltre, una sovrapposizione di interventi del tutto incompatibile con le esigenze di massimizzazione dell'utilizzo e della produttività delle risorse pubbliche, richiesta non soltanto dal sistema coordinato di enti locali, ma anche e soprattutto dalla gravissima crisi economica e finanziaria che il Paese sta attraversando.

Ritengo poi di dovermi brevemente soffermare sul tema del rapporto tra Regioni ed enti locali, che è quello che maggiormente ci interessa non soltanto in quanto movimento delle autonomie, ma anche per la specificità che in tale rapporto hanno assunto la « questione provincia » e lo stesso rapporto tra provincia e Regione.

Vi è un rifiuto abbastanza generalizzato delle Regioni di applicare il disposto dell'articolo 118 della Costituzione, cioè di svolgere le funzioni amministrative normalmente attraverso la delega agli enti locali. Abbiamo registrato, attraverso un accertamento condotto nella maggior parte delle Regioni del nostro Paese, la volontà delle Regioni stesse di consolidare il proprio ruolo istituzionale, non già esercitando attività di programmazione, di legislazione e di coordinamento, ma esercitando soprattutto funzioni amministrative, derogando quindi, in sostanza, alla funzione fondamentale che la Costituzione aveva attribuito loro.

Abbiamo registrato una sostanziale, permanente sfiducia da parte delle Regioni nei confronti delle province, e questo non soltanto nella stagione in cui la curva di gradimento della provincia si trovava ad un punto basso, ma anche quando tale curva ha cominciato progressivamente a risalire con le riflessioni e le considerazioni fatte da parte delle forze politiche e dei Gruppi parlamentari su una legislazione nazionale

che, in qualche modo, tendesse al superamento della concezione abolizionista della provincia. In questo periodo abbiamo assistito a tentativi regionali di sottrarre ruolo e prospettive alla provincia attraverso la creazione di forme associative e di strutture regionali che sostanzialmente hanno snaturato il sistema di governo locale, affollandolo di competenze e, a volte, introducendo sistemi di amministrazione o di governo surrettizi e sfuggendo, quindi, a quello che avrebbe dovuto essere l'orientamento di fondo. La conseguenza di tale comportamento è stata la mancata attivazione di funzioni amministrative di livello intermedio e questo ha provocato gravissime disfunzioni nell'esercizio delle funzioni locali.

Una considerazione che fin qui non è emersa, è quella relativa al sistema dei controlli sugli enti locali. È questo il punto in cui le aspettative sono state maggiormente deluse. Il controllo attivato dalle Regioni non si è discostato da quello esercitato prevalentemente dallo Stato e, in alcuni casi, è addirittura peggiorato. La concezione del controllo gerarchico, burocratico, nei confronti degli enti locali è un'acquisizione largamente presente nelle nostre esperienze.

Per quanto riguarda in particolare le indicazioni richieste dal questionario al punto 7 sul risultato delle attività regionali, abbiamo già esposto in maniera molto ampia e diffusa le nostre considerazioni. Riteniamo che le Regioni abbiano svolto effettivamente, per quanto riguarda lo sviluppo delle autonomie locali, un importante ruolo in materia di agricoltura e di artigianato. Sarebbe probabilmente interessante analizzare se il copioso impiego di risorse regionali avrebbe potuto conseguire risultati più incisivi sull'economia locale. Deludente è stato invece il ruolo delle Regioni in materia di turismo, perchè si sarebbe potuto svolgere un ruolo ben maggiore in favore di un settore della nostra economia di così grande rilevanza. Credo che la recente legge nazionale sul turismo, realizzata con un accordo tra Regioni e Parlamento, abbia aggravato la situazione, nel senso che le Regioni hanno

optato per la creazione di organismi regionali, anzichè per il coinvolgimento dei comuni e delle province nell'esercizio di attività turistiche, e ritengo che ciò non abbia certo rappresentato un momento di evoluzione; su questo punto noi esprimiamo un netto dissenso già manifestato durante la fase di discussione parlamentare del provvedimento.

In materia di economia gli enti locali sono stati completamente trascurati; la funzione di comuni e province nell'esercizio di tali compiti si è limitata essenzialmente all'utilizzo dei propri uffici, piuttosto che alla effettiva attribuzione di deleghe piene agli enti locali. Noi riteniamo non soddisfacente l'attività che le Regioni hanno svolto, in particolare per quanto riguarda le attività connesse allo sviluppo delle economie locali. Pensiamo alle questioni rilevanti del lavoro, alla formazione professionale, ai grandi problemi del mercato del lavoro nei quali l'iniziativa regionale è stata del tutto insoddisfacente. Nell'attività e nell'iniziativa regionale, nonchè nella legislazione, abbiamo registrato una concezione di utilizzo delle risorse simile alla concezione dell'intervento di tipo prevalentemente assistenzialistico.

Significativa è stata l'attività delle Regioni nel settore organico del territorio, anche se in questa materia, come già in altre, quest'ultima è stata concentrata nelle mani delle Regioni, esorbitando dalle funzioni tipiche regionali ed occupando spazi che meglio avrebbero potuto essere affidati con delega ai comuni ed alle province.

Concludendo, signor Presidente, dobbiamo rilevare che non abbiamo riscontrato in sede regionale alcuna disponibilità ad una dinamica delle iniziative nazionali in ordine alle autonomie locali. Tuttavia riteniamo — e in questo concordo completamente con Simonelli — che l'occasione del dibattito in corso presso la Commissione (e auspichiamo l'approvazione della riforma delle autonomie locali entro la primavera del 1985) debba essere utilizzata per ridefinire gli spazi e le competenze delle Regioni. È necessario stabilire che i meccanismi di raccordo istituzionale siano più garantisti nei confronti del-

l'autonomia locale, in modo che il ruolo della Regione, nell'ambito della riforma dell'ordinamento, sia effettivamente valorizzato. Occorre, inoltre, fissare tutte quelle garanzie affinché le autonomie possano riconoscersi nella Regione, per invertire la tendenza in atto che vede la Regione non riconosciuta dai comuni e dalle province come parte delle autonomie, bensì come controparte. Il che, naturalmente, noi riteniamo non essere consono alle attese del Paese ed al nostro dettato costituzionale.

PRESIDENTE. Prego il vice presidente Melandri di assumere la Presidenza della nostra seduta. Mi scuso con quanti interverranno successivamente, ma devo assentarmi per una riunione politica particolarmente impegnativa; devo infatti recarmi al Comitato centrale del Partito comunista che — come è noto — deve eleggere il suo segretario generale. Vi ringrazio molto vivamente e confido sulla vostra collaborazione.

Presidenza del Vice presidente MELANDRI

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il presidente dell'AICCE, Serafini. Ne ha facoltà.

SERAFINI. Signor Presidente, l'Associazione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa ha presentato una relazione che non risponde puntualmente al questionario, ma ne aggrega i vari punti in un ordine diverso cercando di sintetizzare le questioni e, soprattutto, di evitare le ripetizioni. Ritengo tuttavia che, complessivamente, tutti i punti siano stati affrontati e quindi, in questa sede, cercherò di riassumere gli aspetti principali.

Non intendo soffermarmi sul primo punto, relativo alla nostra definizione di autonomia, perchè il collega Simonelli ne ha già fornito un cenno, sul quale credo di poter consentire; ma è proprio muovendo da questa definizione (quella delle autonomie non come feudi separati, ma come diversi livelli

coordinati di una programmazione generale, economica e politica), che scaturisce immediatamente la nostra critica radicale alla stessa impostazione della competenza regionale definita dall'articolo 117 della Costituzione. Questo articolo è stato approvato nonostante il dissenso di alcuni costituzionalisti e pubblicisti — come Massimo Severo Giannini, Adriano Olivetti ed altri — che già allora evidenziarono la mancata attribuzione della competenza industriale alle Regioni, pur essendo quella italiana, all'epoca, una economia prevalentemente agricola. Allora, infatti, non si poteva prevedere un'industrializzazione così rapida e profonda come si è verificata subito dopo e quindi non si predispose una programmazione industriale (alla quale erano ostili sia la destra che la sinistra, per diversi motivi), tanto meno in un quadro sovranazionale nel quale si è poi collocato l'autonomismo italiano. L'articolo 117 della Costituzione attribuisce alcune competenze alle Regioni, escludendone altre; ma bisogna osservare che la prassi di fatto instauratasi ha cercato di porvi rimedio, facendo assumere, via via, alle Regioni competenze diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 117 stesso. Tuttavia, quest'ultimo resta in vigore ed ostacola un'estrinsecazione corretta delle competenze dell'istituto regionale. Accenno brevemente a questo punto, perchè dovrebbe essere approfondito con maggiore ampiezza.

L'altra questione che abbiamo evidenziato, sia pure molto brevemente, riguarda il nostro Stato regionale — in via di definizione dal punto di vista dottrinale ed in posizione intermedia tra un sistema unitario ed uno federale — il quale, molto spesso, dà luogo a confusioni o a carenze poichè, una volta soppressi alcuni istituti statali di coordinamento di vecchio tipo, questi non sono stati riprodotti a livello regionale. Proprio recentemente mi sono occupato, sebbene in maniera molto superficiale, del lavoro di disinquinamento del Po ed ho constatato che non esistono più i vecchi istituti che coordinavano certi compiti a livello pluriregionale e non esiste neppure una sufficiente strumentazione di coordinamento per l'opera di più

Regioni, che riguardi solo ed esclusivamente un progetto.

Un altro elemento che ha inciso negativamente sul funzionamento dell'istituto regionale dal 1970 in poi (parlo delle Regioni a statuto ordinario), è stato determinato dalla mancata parallela riforma dell'amministrazione statale; ciò risulterà con maggiore evidenza, purtroppo, quando le Regioni e gli altri enti locali autonomi dovranno confrontarsi con la grande rivoluzione telematica ormai vicina. Siamo in presenza di un'amministrazione statale inefficiente e di un decentramento burocratico estremamente primitivo, il quale non può correlarsi ad un decentramento autarchico che si armonizzi sufficientemente con questa situazione così precaria, sia per la vita interna della nazione, che per i suoi collegamenti sovranazionali.

Le Regioni — e qui ribadisco alcune osservazioni già fatte da altri colleghi — hanno programmato poco ed eseguito molto. È stato sottolineato giustamente che esse non potevano programmare di più perchè occorreva farlo dapprima nell'ambito di un « libro dei sogni » e poi con una completa mancanza di coordinamento statale. Tuttavia, non svolgere appieno questa funzione ha comportato gravi conseguenze: a parte la mancata programmazione a livello nazionale (tralasciamo per adesso l'ambito europeo, pur essendo stato previsto un obiettivo di medio termine che non è stato rispettato), le Regioni hanno incontrato successivamente enormi difficoltà nel programmare e poi delegare determinati compiti in totale difformità con quelli spettanti ai tanti istituti sub-regionali. Non credo di fare una affermazione eccessiva dicendo che nel nostro Paese — la cui Costituzione è entrata in vigore nel 1948 — ancora oggi coesistono alcuni istituti di autonomia interregionale che risalgono a determinate leggi note a tutti.

In primo luogo, — come è stato rilevato poco fa dal collega Mastroleo — in attesa della riforma dell'autonomia provinciale e comunale, si può riscontrare una proliferazione di enti vari, talvolta territoriali, più

spesso istituzionali, quasi sempre corporativi e tali da rendere impossibile quello che secondo noi è un postulato assolutamente irrinunciabile, cioè « un territorio, un governo ». Vi è in sostanza una grande confusione di competenze dei più svariati enti e tutto questo in carenza di una riforma solida, reale e ben articolata. In relazione a tale riforma, è chiaro che non affermiamo nulla di nuovo o di strano se diciamo che l'Italia lentamente si sta adeguando ad una tendenza europea, ossia quella di differenziare l'istituto di base a seconda che si tratti di un forte e concentrato insediamento urbano (le cosiddette aree metropolitane), di un comune medio (che corrisponde un po' alla libera città dell'ordinamento tedesco) o di un piccolo comune.

In questo senso l'AICCE ha più volte suggerito di non importare istituzioni proprie di altri Paesi, ma di verificare la possibilità di sperimentare sistemi analoghi. Ad esempio, per il mondo rurale abbiamo sottolineato la grande esperienza del *Land'kreis* tedesco che, in sostanza, organizza il territorio con le competenze del comune tradizionale, mentre in Italia è un ente di decentramento specialmente se gli abitanti sono pochi (nella mia zona, ad esempio, vi sono comuni con 240 o 300 abitanti). Il comune medio ha una popolazione di 80.000 o 100.000 abitanti ed è ancora facilmente amministrabile, nonostante i numerosi problemi tradizionali e nuovi. L'area metropolitana (che prima si chiamava in modo diverso e adesso si suole denominare provincia metropolitana) presenta invece alcune esigenze di decentramento sulle quali non intendo soffermarmi. Da ciò si evince che l'area metropolitana — e questo è il punto che voglio sottolineare — non può dar luogo a quella strana sovrapposizione di una provincia con pochi poteri e di un comune che di poteri ne ha troppi (cito il caso di Roma). Viceversa, viene approfondita — anche dal punto di vista del decentramento regionale — la funzione del complesso organizzato dei comuni rurali per i quali, come dicevo prima, si dovrebbe secondo me sperimentare il *Land'kreis*. Questo ente potrebbe configu-

rarsi come un circondario, previsto dal secondo comma dell'articolo 129 della Costituzione, purchè — e lo ribadisco — non si abbia un'ulteriore proliferazione di enti. Si deve invece stabilire chiaramente il decentramento della Regione in un primo livello (costituito dalla provincia metropolitana, o dalla città media, o dal *Land'kreis* rurale), subarticolato a sua volta in comunità della area metropolitana e, nel caso del *Land'kreis* rurale, in piccoli comuni della ruralità.

Circa la mancata programmazione delle Regioni, devo sottolineare due difficoltà saltate agli occhi di tutti. I fondi comunitari sono stati distribuiti « a pioggia » (lamentela che tutti conosciamo e consueta al commissario del settore, Giolitti), quindi con un rendimento assai inferiore al sinergismo che può avere una spesa coordinata di questi fondi che, viceversa, non sono stati a volte utilizzati.

Lo stesso Ministro degli affari comunitari recentemente ha ricordato che alla fine di un anno della Comunità a volte non vengono utilizzati, per mancata presentazione di adeguati progetti, 3.000, 4.000, 5.000 miliardi di lire (il ministro Forte ha parlato addirittura di 6.000 miliardi di lire), che potrebbero invece esserci attribuiti. Quanto ho detto è di per sè già grave, ma lo sarebbe ancor di più qualora si verificassero alcuni fatti di carattere comunitario .

Se si realizzasse quanto il Parlamento europeo ha progettato, ossia un salto di qualità istituzionale della Comunità e l'Unione europea fosse capace concretamente di realizzare autentiche politiche comuni, non separate per settore come le attuali (ad esempio, lesinando la produzione del latte alla Italia, o della siderurgia altrove), ma si seguisse, almeno all'interno della Comunità, la legge dei costi comparati, anche se rivista in termini più attuali, il problema della politica regionale comunitaria non sarebbe più quello dell'elargizione di fondi per un mercato comune che crea distanze sempre più ampie tra territori ricchi e territori meno ricchi. Si avrebbe, quindi, un coordinamento intersettoriale delle diverse politiche comuni tale da creare, senza

dubbio, una maggiore produzione ed un maggior lavoro di carattere globale il quale andrebbe poi redistribuito nel territorio attraverso una sua proiezione, di tipo non paternalistico, nella quale il dialogo fra la Comunità e le Regioni diventerebbe un punto chiave.

A tal proposito il Parlamento europeo ha posto un problema: questa ristrutturazione, se avverrà, porrà dei gravissimi problemi di disoccupazione tecnologica ed una gravissima e dura transizione. Proprio da parte di parlamentari europei, ex sindacalisti, è stata sollevata la questione circa una rete europea di agenzie regionali del lavoro. Anche in questo caso se le Regioni hanno le carenze strutturali che tuttora mostrano, e sulle quali non mi sono ulteriormente soffermato, sarà ben difficile che queste agenzie regionali vivano e siano coordinabili, in quanto con la loro istituzione si vorrebbe replicare alla critica di uno stato assistenziale (punto su cui non mi soffermo, poichè la pubblicistica recente vi ha insistito fin troppo), non rinunciando tuttavia ai fini di uno Stato sociale.

In una crisi ulteriore di disoccupazione tecnologica si dovrebbe fare un confronto puntuale dell'offerta e della domanda di lavoro, un rilancio su schema completamente diverso del fondo sociale ed un reperimento di nuovi posti di lavoro non parassitari. Quando mi si chiede cosa siano questi posti di lavoro faccio sempre un esempio che ritengo assai significativo: gli ospedali regionali tengono gli anziani, per mancanza di assistenza differenziata, ricoverati molto più a lungo del necessario, semplicemente per ragioni di carattere assistenziale e non per perdurante malattia; qualora fosse creata una rete di assistenza per la terza età, si avrebbero indubbiamente dei fortissimi risparmi e si creerebbero nuovi posti di lavoro.

Sono queste alcune brevi osservazioni sulle possibilità precise che si potrebbero attuare nelle Regioni qualora si facesse questo salto di qualità. Leggevo ieri, sul settimanale « Panorama », un orripilante articolo di Ronchey sull'inutilità del nostro ingresso

nella Comunità, dal momento che non siamo capaci di starci. A parte il fatto che Ronchey parlava di argomenti sui quali non è molto informato (il sistema monetario ed altro), non è questo un buon motivo per non entrare nella Comunità; il problema è di prepararci per rimanere al suo interno in modo adeguato.

Voglio soffermarmi, ora, su un altro punto: la genesi delle leggi comunitarie. Non voglio difendere l'articolo 117 della Costituzione, ma finchè questo articolo non sarà modificato dovrà, in qualche modo, essere rispettato. Sappiamo, per fare un esempio, che la competenza agricola è stata data alle Regioni; ma in questa materia, malgrado decreti e disposizioni recenti, le Regioni sono completamente tagliate fuori dal momento dell'elaborazione legislativa.

È necessario che, quando si legifera su materie di cui le Regioni sono competenti, le stesse debbano essere obbligatoriamente ascoltate prima di legiferare. La sede ove ciò deve avvenire, secondo il vecchio Trattato di Roma ancora vigente, è quella del Consiglio dei ministri della Comunità. Quando poi sarà attuato il nuovo progetto di trattato, l'elaborazione legislativa sarà diversa e sarà concorrente tra il Consiglio dei ministri — che dovrà decidere a maggioranza, quasi fosse un Senato comunitario — ed il Parlamento europeo, a torto chiamato in questo modo poichè è in realtà un'Assemblea popolare. Il meccanismo legislativo allora cambierebbe ed anche le Regioni sarebbero più tutelate. A mio giudizio infatti il Senato comunitario rappresenta, in questo momento storico, gli Stati come tali mentre l'Assemblea popolare, in realtà, essendo guidata da gruppi politici a tendenze sovranazionali è più attenta alle esigenze del territorio.

L'AICCE ha rinunciato, in questo momento, a proporre, poichè ci sembra utopistico e fuori tempo, il Senato europeo delle Regioni, vista l'impossibilità di cambiare l'attuale rapporto tra Commissione esecutiva e Consiglio dei ministri. Tuttavia ha proposto che l'Assemblea popolare, cioè il Parlamento

europeo, ormai dotato di poteri, sia affiancato da una conferenza consultiva delle Regioni e delle altre istituzioni locali. Il comitato consultivo, attualmente, non ha riconoscimento formale ed inoltre dà luogo ad un contenzioso piuttosto complesso.

Il Trattato di unione — così come è stato progettato e poi approvato il 14 febbraio scorso dal Parlamento europeo — è abbastanza attento ai problemi delle autonomie, e soprattutto ribadisce, con sufficiente chiarezza, il principio di sussidiarietà.

Vorrei, adesso, soffermarmi su un altro punto che ci sta particolarmente a cuore, e che anzi ci sembra fondamentale nella riforma delle istituzioni dello Stato.

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna scriveva, poche settimane fa, chiedendosi: a quando un *Bundesrat* delle Regioni italiane? Mi pare che questa sia la soluzione più logica, anche se voi tutti sapete che era già stato proposto qualcosa del genere nella Costituente e che tale proposta fu scartata da alcuni partiti per evitare che con il *Bundesrat* venisse di nuovo costituita una Camera delle corporazioni. Penso, tuttavia, che sia necessario attuare la rappresentanza delle Regioni e degli interessi delle stesse. Ormai sono molto vecchio e sento con smarrimento, se non con meraviglia, parlare di un neocorporativismo perfino in ambienti politici dai quali non me lo sarei mai aspettato.

Siamo quindi fautori di un *Bundesrat* soprattutto per un punto: per l'esame congiunto del bilancio allargato. Sono anni che insisto su una distinzione anche in dottrina tra lo spendibile e la spesa. È chiaro che lo spendibile non può che essere deciso unitariamente dal Governo centrale — sia esso federale se c'è una federazione, sia nazionale se siamo allo Stato centrale — che può dire in questo assetto economico, politico, internazionale quale deve essere il tetto della spesa e quale quello dell'inflazione. Tuttavia, stabilito quel è il tetto, è del tutto arbitrario che la spesa sia decisa dal centro o dagli altri istituti preposti a tali compiti. Nella Germania federale il bilancio allargato è deciso congiuntamente dalla periferia e dal centro.

Infatti, *Bundesrat* e *Bundestag* hanno una Commissione mista per la formulazione del bilancio. Qui non si tratta di conculcare le autonomie, ma al contrario di trovare una strategia ragionevole in modo che esse si adeguino ad un certo tetto con una equa distribuzione dei compiti di istituto del centro e della periferia discussi dalle due Camere.

Ci siamo interessati anche della questione dei cespiti (mi risparmio di entrare nell'argomento piuttosto complesso) di tutte le autonomie, a partire dalle Regioni. Siamo stati sensibili al problema dell'imposizione patrimoniale diretta dall'ente locale per responsabilizzarlo; tuttavia, riteniamo che le possibilità del comune povero del Mezzogiorno rispetto a quelle di un comune del Piemonte, o alle possibilità di Amburgo o di qualche altro comune d'Europa, non potranno essere uguali.

Quindi vi è un problema di perequazione: ferma rimanendo la responsabilizzazione degli enti locali nella imposizione fiscale, bisogna studiare un metodo adatto per realizzare una riforma tributaria efficace. Vorrei citare, signor Presidente, un piccolo saggio: « Il federalismo fiscale e finanziario della Germania federale » che una studiosa tedesca, borsista dell'AICCE, ha redatto sotto la nostra guida e che, stampato in Italia, è accessibile a tutti. Sarebbe molto interessante che tutti, dal Ministro delle finanze a coloro che partecipano alla formazione della finanza locale, ne prendessero conoscenza.

L'ultimo punto del questionario riguarda quanto le Regioni sono riuscite a fare per il problema delle minoranze. Direi che le Regioni italiane non sposano in maniera radicale nessuna delle due tesi che si contrappongono nell'ambito della dottrina europea: quella della Regione mono-etnica (che vede la Regione in rappresentanza di vecchie minoranze culturali e locali sull'esempio dell'Occitania, dell'Alsazia o del Tirolo) e l'altra che vede la Regione dotata di un'ampiezza sufficiente per un primo livello di programmazione economica. In realtà, come

diceva un urbanista che mi è caro, la Regione dovrebbe avere una dimensione ottimale di governo, essere in grado di fronteggiare i problemi concernenti il rapporto tra gli uomini e il territorio e i problemi economici. Quindi non si può dire astrattamente che le nostre Regioni sono mono-etniche o economiche; esse sono, di volta in volta, di ampiezza adeguata per sopperire a tutte queste mansioni nel modo più armonico possibile.

L'Italia generalmente non ha seguito, come diceva scherzosamente Mortati, né l'una né l'altra strada, in quanto ha seguito la strada dell'atlante geografico e ha fatto qualche scorporamento di carattere puramente demagogico e non utile, come per il Molise. Tuttavia — e ci sembra giustamente — nel nostro Paese sono state istituite due Regioni: una mono-etnica come la Valle d'Aosta, e l'altra come il Trentino-Tirolo (o Alto Adige), dove in una zona con una minoranza di lingua tedesca è stata creata una Regione a prevalente maggioranza italiana. Pertanto ci è parso estremamente giusto aver rimediato con la istituzione di due province autonome, compensando in tale maniera l'atto di furbizia compiuto dalla Costituente. La nostra associazione, lo dico per inciso, anche nel periodo delle bombe sui tralicci, ha avuto sempre rapporti corretti con la minoranza di lingua tedesca dell'Alto Adige; purtroppo siamo molto preoccupati della collocazione della popolazione nelle « gabbie » linguistiche delle varie minoranze, anche perché in mancanza di tale collocazione non si è soggetti di alcun diritto civile. Ciò va al di là dell'accettabile e se è giusto che, tra le tante cose, le Regioni esplicino anche una funzione di tutela delle minoranze, quanto accade ci sembra il contrario di tale tutela. Speravamo che nel Sud Tirolo, attraverso la convivenza, si creasse un ponte tra la cultura di lingua italiana e quella di lingua tedesca. Invece addirittura si impedisce — e questo mi sembra molto grave, signor Presidente — la costituzione di compagnie miste di ragazzi dell'una e dell'altra etnia.

A tale proposito voglio citare un episodio: ci fu un periodo nel quale fummo diffidati dal Governo italiano dal tenere un convegno a Bolzano chiamando in causa austriaci, tedeschi e francesi. Non ci siamo arresi; organizzammo il convegno, che riuscì benissimo, e a cui parteciparono tutti i partiti dell'arco costituzionale, compresa la *Süd Tiroler Volkspartei*. Siamo pertanto noi, proprio come europei, a denunciare come inaccettabile questa situazione che si sta creando.

Ho riassunto rapidamente e confusamente quanto poi risulterà più chiaro dalla nostra nota scritta. Comunque l'avvocato Martini, se lo riterrà opportuno, potrà aggiungere qualcosa sul comitato consultivo, argomento piuttosto importante a cui ho fatto solo un accenno.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare, per la Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali, l'onorevole Sarti. Ne ha facoltà.

SARTI. Signor Presidente, mi atterrò alla parte propositiva anche perché, avendo inviato un documento sintetico riguardante la situazione del nostro settore, credo non spetti a noi esprimere giudizi. Anche se il programma dell'indagine conoscitiva parla di bilancio e prospettive, cercherei di privilegiare l'aspetto delle prospettive.

Desidero anzitutto sottolineare l'apprezzamento per questa iniziativa e ritengo che i programmi e gli obiettivi di questa indagine conoscitiva siano da apprezzare, come del resto è da apprezzare la scelta degli interlocutori.

Credo però che, oltre alla indagine conoscitiva, sarebbe opportuno che la Commissione ricevesse una relazione annuale da parte delle associazioni qui rappresentate. Tale relazione potrebbe essere uno strumento informale per un rapporto costante tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e le rappresentanze delle autonomie.

Ritengo, inoltre, che sia una illusione pensare di avere entro maggio, o comunque in tempo utile per le elezioni del 1985, una nuo-

va legge sull'ordinamento e sui servizi. Se non vogliamo fare delle dichiarazioni inutili, propongo che il primo atto di questa audizione sia quello di insistere affinché, nella verifica governativa che si prospetta, le autonomie — e per loro conto la Commissione parlamentare per le questioni regionali — esprimano la propria volontà di accorciare i tempi della riforma. Se il Governo, nel decidere il programma insieme ai gruppi parlamentari che lo sostengono, si impegna per discutere questo progetto, otterremo il risultato di non esprimere delle volontà soltanto tra di noi, ma di esercitare delle concrete pressioni.

Non intervengo sulle questioni di bilancio su cui penso sia difficile dare un giudizio; credo che il giudizio sulle Regioni debba essere differenziato ed articolato, in quanto le differenziazioni vanno rapportate alla realtà del Paese. È noto che nel Nord le Regioni sono più efficienti che nel Sud, ma è la complessiva realtà sociale che nel Nord rende più facile la gestione pubblica. Non credo debba sfuggire, pur in questa articolazione, l'insoddisfazione che si è prodotta nell'opinione pubblica circa quello che dalle Regioni è effettivamente scaturito in rapporto a ciò che da esse ci si attendeva.

Anche tra noi dobbiamo rompere lo schematismo della comune difesa dei principi e della loro gestione; se non saremo autocritici sulla pratica, saremo sconfitti anche nei principi. Abbiamo detto, per esempio, che la riforma sanitaria va difesa, ma dobbiamo distinguere l'obiettivo della riforma stessa dalla sua gestione completa, introducendo una critica dura sui limiti soggettivi dell'esercizio operativo. Pensare che l'esercizio pubblico sia facile e lineare significa non tener conto che la complessità della società impone un alto livello di amministrazione. Dalle Regioni non si attendevano nuove leggi, ma la soluzione di certi problemi. È questo un discorso che dobbiamo fare, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, molto chiaramente.

Nel nostro ordinamento vi sono certamente delle debolezze, ma se ognuno non

copre al meglio il suo campo, con maggiori iniziative e capacità, ci indeboliremo tutti sempre di più.

C'è poi da considerare la questione generale del personale e dell'assetto delle Regioni. Il personale politico può cambiare ogni cinque anni, ma le strutture non possono cambiare; esse devono avere un livello di efficienza pari a quello delle altre già in essere.

Non si tratta, però, di questione da affrontare con le sole organizzazioni sindacali, che verrebbero probabilmente a prospettarci la loro infallibilità. Si tratta, invece, di riflettere su quegli elementi di novità che è necessario introdurre per migliorare la situazione.

Tra l'altro, abbiamo fatto riferimento — nel nostro schematico documento — al ruolo dei servizi pubblici. Si può forse affermare che le Regioni siano state finora sensibili a tale ruolo? Per parte nostra (e di qui la nostra settorializzazione ed il nostro scarso guardar lontano), abbiamo potuto constatare che, in verità, si parla di servizi pubblici soltanto quando vi sono scioperi selvaggi, quando si verificano casi clamorosi o quando si registrano *deficit* di bilancio.

Non si considera, invece, che una struttura così complessa, con le sue debolezze anche di carattere soggettivo, ha bisogno di ben altro aiuto, di ben altra sensibilità e di ben altra presenza rispetto ai propri problemi. Certo, tale aiuto non le è venuto dallo Stato. Ma le è forse venuto dalle Regioni? Talvolta, anzi, non le è venuto neanche dagli stessi enti locali, a livello, cioè, decentrato e non di rapporti tra le varie confederazioni, che sono sempre positivi.

Sotto questo profilo, pertanto, si può dire che vi sono state sia una sottovalutazione che una disattenzione nei confronti del ruolo dei servizi pubblici da parte delle Regioni e della stessa politica nazionale. D'altra parte non si può certo affermare che dalle leggi nazionali sia derivata una maggiore sensibilità nei confronti di questo problema.

Basta considerare, infatti, che i 4.000 miliardi di contributi non sono ancora stati distribuiti. Quale quota, invece, poteva es-

sere già stata assegnata se l'attività delle Regioni fosse stata più dinamica?

Il collega Simonelli ha fatto riferimento alla normativa concernente il coordinamento degli investimenti. Ebbene, è stato proprio il Parlamento a non voler introdurre questa normativa. Del resto, l'unica Regione che con grande intuizione ha tentato, di fatto, di attuare un coordinamento, presenta un bilancio negativo rispetto alle altre. Il coordinamento, infatti, non è inteso come fattore di promozione che consente ai comuni di fare di più, ma come ulteriore elemento di governo, ritardando, pertanto, la soluzione dei problemi.

Vi sono questioni semplicissime da risolvere. Mancano, tuttavia, sia la volontà politica sia le forme organizzative, che sono invece decisive.

Vi è forse stata un'azione delle Regioni nella pianificazione territoriale o nella localizzazione delle infrastrutture e dei servizi? Vi è forse stata un'attività regionale sistematica ed adeguata nei rapporti di promozione e di coordinamento in relazione alla area ottimale dei servizi pubblici?

Da più parti si parla di politica del territorio. Ma quale politica del territorio può farsi a livello regionale se la stessa Regione non è in grado di coordinare l'attività dei servizi pubblici nazionali e locali? Come tutti sappiamo, i servizi pubblici nazionali sono tre: ENEL, Ferrovie dello Stato e SIP. In che modo tali servizi nazionali possono integrarsi con una politica di intervento regionale nei settori dei trasporti e dell'energia?

Il Vice presidente della nostra Confederazione, il collega Giacchetto, ha curato la Conferenza energetica svoltasi di recente a Venezia. Da tale Conferenza è emerso un bilancio assai deludente dell'attività delle Regioni nel settore energetico. Infatti ne è risultato che l'attività dei dieci maggiori comuni italiani in questo settore è superiore a quella delle Regioni. Si tratta, a mio avviso, di una situazione veramente avvilente.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, il Ministero del tesoro ha stanziato, nel 1982, 450 miliardi. Evidentemente c'era

una volontà politica (questo non lo nego), ma c'era anche una constatazione oggettiva da fare, relativa ai finanziamenti destinati a 140 aziende di trasporti distribuite nelle varie Regioni. Ebbene, non si è riusciti a concordare — se non con ritardo — la ripartizione dei fondi di integrazione dei disavanzi esistenti, anzichè varare un piano di investimenti. Poi si torna a protestare perchè le risorse sono scarse!

Occorre, invece, una guida ed una volontà politica sia nel senso della capacità amministrativa che nel senso del superamento di incertezze ed indecisioni.

I colleghi Formaglini, presidente della Federambiente, e Peduzzi, membro della Giunta esecutiva della CISPEL, avranno certamente molto da dire su quelle attività che le Regioni avrebbero potuto svolgere, e non hanno svolto, in materia di ambiente o, se le hanno svolte, lo hanno fatto con ritardo o in maniera parziale.

Non bisogna, a mio parere, confrontare quello che si faceva prima con ciò che si fa attualmente. È, invece, necessario valutare ciò che deve essere fatto e non viene fatto in questo specifico settore, poichè tali sono le risposte che la collettività attende.

Concludo ricordando la serie di proposte avanzate nel nostro documento. Mi riferisco, innanzitutto, al piano di interventi straordinari per i servizi pubblici nelle zone meridionali; quale altra sede, infatti, se non quella regionale, può essere idonea al rilancio dei problemi idrici, dell'ambiente o dei trasporti?

Per quanto riguarda, ad esempio, le calamità naturali, perchè non dare un contributo all'integrazione delle potentissime strutture, da sempre attivate in alcune Regioni da parte dei comuni, con lo stesso piano di intervento del Ministero per la protezione civile?

Credo che il nostro contributo a questa indagine vada più nella direzione di concorrere ad incalzare i problemi che in quella di limitarsi ad esprimere un giudizio sulle Regioni.

Mi auguro che l'indagine conoscitiva in corso contribuisca a sensibilizzare maggior-

mente le Regioni circa la necessità di adottare alcune iniziative, come, ad esempio, il piano regolatore dei servizi pubblici, da esaminarsi insieme con le province ed i comuni. Le province, peraltro, hanno già da tempo deciso di perseguire un obiettivo del genere.

Quando si parla di problemi del territorio, si fa costantemente riferimento ai piani regolatori dei comuni, cioè all'edilizia abitativa, anzichè ad un processo di riequilibrio e di sviluppo rapportato ad un piano regolatore dei servizi pubblici.

Come si procede, presso i comuni, quando si predispose un piano regolatore? Si fa, innanzitutto, un rilievo aerofotogrammetrico della realtà in atto. Ebbene, accertiamo anche noi tale realtà e predisponiamo una « carta » dello stato dei servizi. Da oltre due anni avanziamo questa proposta alle Regioni e, in qualche caso, sono stati compiuti passi in avanti. Sia ben chiaro, però, che si tratta soltanto di « fiori all'occhiello » e non di attività sistematiche che vengono poi istituzionalizzate nel senso di divenire corpose nella continuità.

Passo quindi all'ultima delle due questioni che ricordavo. Pensiamo a quale valore avrebbero i fatti pubblici se tutte le Regioni prendessero, ad esempio, l'iniziativa, che alcune hanno già preso, di un osservatorio sulla spesa pubblica che avesse come obiettivo la determinazione triennale degli indici di costo di tutti i servizi erogati dagli enti locali, dalle aziende e dalle province della stessa Regione. Vi sarebbero certo differenziazioni da valutare e da interpretare, ma in ogni caso l'indicazione dei dati e delle rilevazioni costituirebbe un elemento stimolante per una ricerca di produttività e di efficienza.

Vorrei infine proporre che si tenga prima del Convegno un incontro con i rappresentanti delle autonomie locali, magari in una riunione informale, per consentire uno scambio di idee e di opinioni tra Regioni ed autonomie locali sui problemi più spinosi in questione, fra cui tutta la vasta tematica dei servizi pubblici.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per l'Associazione nazionale dei comuni italiani, il senatore Castelli. Ne ha facoltà.

CASTELLI. L'ANCI non ha inviato a questa Commissione, contrariamente ad altre organizzazioni, la sua risposta scritta al questionario; il nostro atteggiamento non è imputabile assolutamente ad inerzia, o tanto meno a mancanza di rispetto nei confronti di questa Commissione, che anzi ringraziamo per averci invitato, ma ad una riflessione sul contenuto del questionario stesso. È pur vero che, con squisita sensibilità, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha ritenuto, nel fissare i criteri raccomandati per la compilazione del questionario, di apprezzare eventuali osservazioni ed approfondimenti su argomenti non espressamente indicati, ma rientranti nella tematica in esame; il problema che si è posto a noi, però, è un altro: non quello di sottoporre incidentalmente o surrettiziamente degli argomenti che fuoriescano dall'ambito del questionario, ma quello del taglio del questionario stesso, per vedere se è opportuna l'insistenza sui « rapporti », vocabolo che si ripete al punto 4, 5, 6, e 8, e che è l'effetto di una causa: l'identificazione della struttura, della natura, del modo di operare degli enti, i quali dovrebbero entrare, appunto, in rapporto tra loro. Non è questa una valutazione di astratta metodologia, e neanche una valutazione che attenga all'etimo nella stesura, ma riguarda un modo di inquadrare ed esaminare i problemi.

Procedo, anche per meglio utilizzare il tempo, con delle esemplificazioni. A noi sembra estremamente difficile che si possa parlare del ruolo effettivo delle Regioni, come se fosse possibile esaminare il problema distinto dal problema generale delle autonomie. Ho sentito parlare, nel primo intervento di oggi, di un processo di costruzione dello Stato che si è arrestato perchè non si è avuto il coraggio di istituire lo Stato delle Regioni. Ho avuto istintivamente una reazione, che credo non fosse del tutto isolata, in quanto non si doveva arrivare allo Stato

delle Regioni, ma eventualmente allo Stato delle autonomie, cosa abbastanza diversa dal punto di vista della concezione delle strutture. Una enunciazione di questo tipo evidentemente implica un diverso modo di giudicare problemi che indubbiamente sono importanti, e che nell'ambito di questa indagine conoscitiva devono essere valutati, ma che possono essere visti in diverso modo. Mi riferisco, ad esempio, al punto 2 del questionario: « Regioni ad autonomia speciale: le ragioni, il significato attuale ed in prospettiva della specialità ». A qualche collega, intervenuto prima di me, è sembrato che, nella Regione a statuto speciale, il concetto di specialità fosse una specie di residuo storico legato a situazioni etniche, linguistiche o nazionali di diverso tipo.

Vorrei ricordare che è pendente davanti al Parlamento una proposta di legge delle autonomie che riguarda enti subregionali e che spero, amico Sarti, abbia delle possibilità di essere approvata. Uno degli elementi di fondo di tale riforma delle autonomie è rappresentato dalla sostituzione di quello che è il monolito dello Stato napoleonico con una piramide variegata, nella quale a diversi livelli ci siano enti costituenti modelli intercambiabili l'uno con l'altro, differenziati, portatori di interessi di diversa natura, che non abbiano una coincidenza, ma piuttosto una specialità. Se mi è consentito l'uso di un'espressione evidentemente paradossale, direi che lungi dall'abolire le Regioni speciali, tutte le Regioni dovrebbero essere in una certa misura speciali. Ripeto, questa enunciazione è paradossale ed è un modo per esprimere una verità portando alle estreme conseguenze la dichiarazione di un principio.

Evidentemente le specialità che si possono realizzare sono di tipo diverso; l'uso di modelli intercambiabili per il comune di 4 mila abitanti o per l'area metropolitana non significa che si realizza una coincidenza tra il comune di 4 mila abitanti e l'area metropolitana. Lo stesso fenomeno si verifica se si applica il concetto a livello di regione Lombardia o di regione Molise. Quindi, mi pare che le conseguenze — lungi dall'essere

identiche — sarebbero di tipo letteramente opposto.

Ora, se un'enunciazione di questo genere ha un minimo di validità (non parlo certo di una accettabilità assoluta) è implicito e pregiudiziale allo studio dei rapporti, ad esempio tra le Regioni e gli enti o le istituzioni locali, la conoscenza della situazione attuale di questi ultimi e delle modalità istituzionali di una loro trasformazione che il Parlamento, nelle sue varie sedi, sta affrontando. Altrimenti, il pericolo estremamente grave è quello che si possano raggiungere alti risultati di valore scientifico, scrivendo tomi di notevole valore fisico e di notevole contenuto intellettuale, che rappresentano però una specie di monade giunta da un altro mondo e capitata su questa terra per caso, con scarsi punti di contatto con la concreta elaborazione che il Parlamento sta effettuando in determinati settori.

A mio avviso, il pensiero di fondo — che non è personale, ma è espresso nei documenti e nei voti che l'ANCI, in rappresentanza dei comuni italiani piccoli, medi e grandi, ha raccolto nelle deliberazioni dei suoi organismi — è che qualsiasi esame della situazione regionale in ordine all'adempimento o meno dei compiti previsti per le Regioni non possa essere disgiunto da uno stretto collegamento con l'esame dell'attività degli enti pubblici regionali riconosciuti dalla Costituzione, come la provincia ed il comune. Inoltre, si deve tener presente che quando sono stati compiuti alcuni tentativi di legislazione esclusivamente regionale, ad esempio attraverso i comprensori, considerando cioè l'organismo regionale come un ente che può essere valutato e regolamentato indipendentemente dagli stretti rapporti con tutti gli altri enti sub-regionali esistenti, le risultanze e gli sbocchi non sono stati certamente molto brillanti.

Allora, se è concesso al rappresentante dei comuni di esprimere una valutazione preliminare, noi vorremmo che si acquisisse in questa sede la pregiudizialità della normativa in materia di autonomie locali, rispetto ad ogni intervento nel settore della norma-

tiva relativa alle Regioni con leggi-quadro, perchè questo finirebbe fatalmente per essere settoriale e disorganico. Signor Presidente, non credo che possano essere sollevate molte obiezioni a questo principio.

PRESIDENTE. Lei intende sottolineare la priorità della legge per la riforma delle autonomie in rapporto a qualsiasi intervento settoriale in materia regionale.

CASTELLI. Mi pare di avere espresso questo concetto con franchezza, ai limiti della brutalità, se mi si consente l'espressione. Infatti, in caso contrario, correremmo il rischio di riproporre interventi già attuati in passato, che non hanno ottenuto tutti i risultati potenziali proprio perchè si arrestavano a metà del cammino e cioè non portavano alle logiche e naturali conseguenze la considerazione della Carta fondamentale della Repubblica italiana che prevede la divisione dello Stato in tre tipi di enti: Regioni, province e comuni. Ritengo che attraverso la legge sulle autonomie locali si debba fare — senza spirito polemico, ma come considerazione ovvia che deriva dalla realtà operativa di un giorno — la seguente valutazione: ossia, se nel predisporre la legge-cornice statale (la cosiddetta legge-quadro, che è la traduzione della corrispondente espressione francese di *loi quadre* ormai entrata nell'uso corrente) non le conferiamo un contenuto garantista nei confronti degli enti minori, rendiamo più facili e possibili gli sconfinamenti che possono verificarsi, a danno dei più deboli, tra i vari organismi; questi assumono tutti un ruolo amministrativo, ma inevitabilmente finiscono per essere troppo vicini nell'esercizio di alcune funzioni, l'uno rispetto all'altro.

Credo che il ritorno al concetto iniziale della Costituzione repubblicana (in base al quale la Regione è intesa come ente-« cervello », che solo eccezionalmente esercita una attività di tipo amministrativo adoperando come strumento fondamentale la delega alle entità sub-regionali) sia un passo estremamente significativo. Inoltre, a mio avviso, nell'analisi della situazione attuale

che la Commissione dovrà compiere, si dovrà dare il giusto rilievo alla considerazione del processo di superfetazione che si è verificato molto spesso nell'ambito regionale e che ha trasformato l'ente-« cervello » in un organismo di macroscopica, grande, media o anche piccola amministrazione. In tal modo, le comunità amministrative vere e proprie, di base o intermedie, previste dalla norma costituzionale sono state schiacciate. Se venisse accertato anche questo aspetto nelle sue risultanze negative, credo che si potrebbero raccogliere tutti gli elementi utili, in misura fondamentale, al legislatore; ovviamente, qualora la acquisizione di questo dato di fatto diventasse pacifica, allora bisognerebbe tener presente che, nel momento in cui si regolamenterà l'attività regionale occorrerà ancora considerare l'uso normale da parte della Regione — quindi non in via eccezionale — dello strumento della delega di poteri alle comunità intermedie come la provincia (ormai si tende verso la provincia come comunità di grande area) ed il comune.

Indubbiamente lo strumento della delega è stato già previsto in alcune norme statali ed ha avuto anche alcune applicazioni, per le quali si deve sottolineare però qualche aspetto che lascia per lo meno perplessi. È un luogo comune (dopo essere stata una frase celebre) l'enunciazione che chiunque abbia il potere, a qualsiasi forza politica appartenga, sia in ogni modo conservatore, quanto meno in relazione al potere stesso; infatti, trovandosi in una posizione di potere, chiunque tende a mantenerlo. Questo fenomeno si è verificato con estrema frequenza nell'ambito regionale, quando o non sono state concesse le deleghe, oppure queste sono risultate ineseguibili, oppure ancora non sono stati forniti i mezzi finanziari per poter passare alla fase esecutiva. Ciò implica che la legislazione lascia ampio spazio per eseguire operazioni che si potrebbero definire « gattopardiane »: infatti non mette in gioco la possibilità di un effettivo decentramento delle istituzioni dello Stato, fino all'estrema periferia, ma arresta il cammino dopo un determinato percorso.

A mio avviso si potrebbero fare molte altre considerazioni sull'argomento, ma ho preferito sottolineare gli aspetti principali e di natura generale della questione. Chiedo venia se al di là della forma — che credo sia stata estremamente corretta — le mie valutazioni sono state in certa misura critiche; d'altro canto ritengo che il modo migliore per recare il proprio contributo sia quello di esprimere le posizioni personali, non ovattandole e non edulcorandole.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il presidente della Federtrasporti, onorevole Antonio Marzotto Caorta. Ne ha facoltà.

MARZOTTO CAOTORTA. Mi trovo qui in veste di Presidente della Federtrasporti che fa parte della CISPEL. Il settore trasporti è uno di quelli che maggiormente sono stati e sono interessati dall'attuazione delle Regioni.

Fino al 1960 il trasporto locale era senza un riferimento preciso sia politico che amministrativo, poichè non dipendeva nè dal Ministero dei trasporti, nè da quello dell'interno. La riforma regionale è stata, perciò, salutata con soddisfazione dagli operatori del settore, in quanto è stata considerata il riferimento amministrativo e politico che costituzionalmente avrebbe dovuto farsi carico di questo servizio di ambito eminentemente regionale. A questo ha inteso provvedere anche quella normativa che, applicando l'articolo 117 della Costituzione, ha trasferito dallo Stato alle Regioni la competenza delle linee, sia automobilistiche che tranviarie, a cui poi sono state assimilate quelle metropolitane.

Sono rimaste fuori, affidate cioè alla competenza statale, quelle ferroviarie poichè nell'articolo 117 della Costituzione si parla soltanto di autolinee e di tramvie.

Ciò ha già costituito una eccezione nell'omogeneità del trasferimento delle competenze regionali in fatto di trasporto locale, talchè oggi il punto debole, direi ormai in stato canceroso, del trasporto pub-

blico locale è costituito dalle ferrovie in concessione, che non sono ferrovie dello Stato: alcune sono in gestione governativa provvisoria, altre, affidate ai privati, sono di competenza statale e dovrebbero essere delegate alle Regioni, ma non lo sono in attesa del loro ammodernamento che viene chiesto e promesso ma mai attuato, perchè non vengono coordinate con gli altri servizi di trasporto locale.

Quindi una prima esigenza che si pone in termini costituzionali è quella di una revisione dell'articolo 117 che aggiunga al trasferimento delle autolinee e tramvie di interesse regionale anche le ferrovie di interesse esclusivamente locale. In questo senso ho già presentato due volte una proposta di legge nelle passate legislature e penso che tale proposta possa essere fatta anche in questa legislatura. Ciò posto è da dire cosa è stato fatto in questo senso. Con l'accordo delle Regioni è stata emanata nel 1981 la legge-quadro n. 151 per il trasporto pubblico locale, che ha segnato anche un'innovazione abbastanza interessante dal punto di vista politico-istituzionale, nel senso che ha dato una definizione del settore (si tratta del trasporto pubblico di linea) e ne ha soprattutto organizzato le competenze stabilendo i principi entro i quali le Regioni avrebbero dovuto poi legiferare per ordinare la materia.

Questa legge-quadro ha inoltre dotato questo settore, che ha bisogno di una sovvenzione pubblica, di due fondi, uno per gli investimenti ed uno per la spesa corrente. La attuazione di questa legge, tuttavia, ha sofferto su due versanti e ciò che ha pregiudicato l'efficacia. Il primo inconveniente è venuto da parte dello stesso Governo e del Parlamento che ogni anno, in sede di emanazione della legge finanziaria, ha modificato con degli articoli alcune norme della legge numero 151 del 1981. Ciò ha creato delle difficoltà di applicazione, delle discussioni, degli scompensi, delle incertezze e addirittura delle contraddizioni che sono state portate di fronte alla Corte costituzionale per una norma contraria rispetto ad un'altra.

Il secondo inconveniente è rappresentato dallo scompenso che vi è stato da parte delle Regioni nell'applicazione di queste norme, cioè nella stesura delle norme di competenza regionale nell'ambito dei principi della legge-quadro n. 151 del 1981. Una di queste, forse la principale, è quella dell'emanazione e stesura dei piani di trasporto regionali. Soltanto pochissime Regioni lo hanno fatto e lo stesso Governo si accinge ora, con una legge approvata in questi giorni, ad emanare un piano di trasporti nazionale, ma non potrà farlo con il coordinamento dei piani di trasporto regionali che attualmente in gran parte mancano.

Questo ha portato grossi inconvenienti anche nell'organizzazione, nell'omogeneizzazione e nella riduzione della spesa che può derivare da una razionalizzazione delle linee e dei collegamenti. La seconda normativa che doveva essere emanata dalle Regioni era quella delle concessioni di linea, che la legge-quadro rimanda alla competenza regionale. Fortunatamente una norma della suddetta legge stabilisce che finchè non vengono emanate leggi regionali rimane in vigore la legge nazionale che, infatti, ancora sussiste poichè nessuna Regione ha emanato proprie leggi per la concessione delle linee. Sono venute a mancare soprattutto le leggi di spesa, di attuazione, di distribuzione, sia del fondo investimenti che del fondo per la spesa corrente. Non è che questi soldi non siano stati spesi (soprattutto quelli a spesa corrente), ma ciò è sempre stato fatto con leggi provvisorie e riferendosi alla spesa storica anzichè attuare una vera razionalizzazione che era l'intento della legge-quadro.

In particolare è venuta a mancare la determinazione di costi *standards* che era imposta dalla legge-quadro, o se è stata fatta lo è stata in modo provvisorio e contraddittorio creando innumerevoli difficoltà. È quindi sul piano della spesa che si è riscontrata una grossa carenza, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti. Può forse sorprendere il sapere che oggi esistono an-

cora alcune centinaia di miliardi di lire del fondo nazionale investimenti per i servizi pubblici di trasporto che non sono state spese, non sono state utilizzate e sono ancora residuo passivo, mentre vi sono contemporaneamente *stocks* di veicoli e di autobus giacenti sui piazzali delle fabbriche italiane con la conseguenza di avere molti operai in cassa integrazione. Risulta, infatti, che lo Stato, per quest'anno, dal 1° gennaio al 30 giugno, si è impegnato per una spesa di 25 miliardi di lire per cassa integrazione al personale delle fabbriche di autobus e altrettanto dovranno spendere queste ultime: si spendono quindi oltre 50 miliardi di lire e, nello stesso tempo, ci sono due o trecento miliardi e forse più, che non vengono utilizzati per acquistare quegli autobus che potrebbero essere fabbricati dagli operai che paghiamo perchè stiano a casa. Questo è veramente assurdo!

Vi è stata una estrema lentezza, complicazione ed inerzia, da parte di alcune Regioni nel distribuire questi fondi. Quindi, è necessario, a nostro avviso che le Regioni si impegnino nell'organizzazione di questo settore che è di loro competenza.

Analogo principio potrebbe essere esteso anche ad altri settori che si trovano in difficoltà, ad esempio quello della sanità, che mancano forse di legge-quadro e non trovano poi applicazioni concrete da parte delle singole Regioni all'interno di principi generali. Ritengo, quindi, che sia importante assegnare ad ognuno il proprio compito e, anzichè esaurirsi in una specie di contenzioso rivendicativo tra centralità e decentramento, ci siano delle differenze di livelli assegnando al Parlamento la legge-quadro e alle Regioni le leggi esecutive nell'ambito delle loro competenze.

PRESIDENTE. Mi scuso per il prolungarsi della discussione, ma essa mi pare interessante da parecchi punti di vista. Prima di andare avanti con gli interventi, ad integrazione delle relazioni iniziali, vorrei dare la parola al senatore Tomelleri.

TOMELLERI, *senatore*. Le cose da dire sarebbero moltissime. Anch'io sono partecipe delle esperienze di cui siete stati testimoni perchè sono stato consigliere comunale, consigliere di ospedale, assessore provinciale, Presidente di una provincia, Presidente di un ente di Stato e, per dieci anni, Presidente di Regione e quindi ho provato personalmente un po' tutte le cose che si sono prospettate in questa sede.

La verità sostanziale è che dopo trentuno anni di questa esperienza non posso dichiararmi soddisfatto per come sono andate le cose. Ancora oggi gli argomenti esposti da voi riportano, anche se in modo diverso e con espressioni più moderne, a situazioni che sono vecchie ormai di venti-trent'anni. Allora vuol dire, come dicono dalle mie parti, che il difetto sta nel manico, che c'è qualcosa che non funziona. Infatti tutte le proposte presentate qui non sono radicali, ma sono solo dei palliativi: rappresentano il tentativo di inserirsi nel gioco delle parti costituite per ottenere qualche cosa. Invece la risoluzione vera del problema sta nel pigliare il toro per le corna ed a quel punto o vince il toro o vince il *toreador*.

Occorre risolvere le questioni, non peggiorando però la situazione così come è accaduto per la riforma sanitaria (ritengo che l'ultimo esperimento non poteva dare risultati peggiori). Gli amici veneti si erano illusi che le cose andassero diversamente e più velocemente e quindi si sono dati da fare. C'è stato anche il « Ministro per la riforma sanitaria » (voglio ricordare Tina Anselmi, Dal Falco e ora Degan), ma direi che si è trattato proprio di un « torear » con una situazione di estrema difficoltà, in quanto si è creato un organismo esecutivo che non è ne' carne ne' pesce, non è niente al di fuori di un organismo già costituito.

Inoltre eravamo convinti che con la creazione dei comprensori tutti i problemi in Italia fossero finiti. Per costituire tali comprensori si sono persi parecchi anni, non pensando che avevamo già la legge sulla costituzione dei consorzi: bastava costituire i consorzi e le stesse cose si sarebbero ottenute con estrema facilità.

Vi sono delle aberrazioni tali da sfiorare l'illegittimità. Due domeniche fa ci sono state le elezioni per il Parlamento europeo e nel collegio dove ho votato sono ricomprese due Regioni a statuto speciale — Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige — e due a statuto ordinario: di una simile differenziazione non so come possa farsi portatore un deputato al Parlamento europeo.

Potrei fare mille esempi di esperienze negative e dimostrare che il difetto sta nel manico. Prima l'onorevole Sarti si è occupato del rapporto con le Regioni, ma vorrei ricordargli che esse sono state varate in un momento di difficoltà politica. Non si riusciva a costituire un sistema di carico moderno, si determinavano dei carichi mobili e le Regioni sembravano impazzite buttandosi ora da una parte, ora dall'altra. Prima c'è stata la programmazione, poi c'è stata la moda prima ricordata dei comprensori, poi quella della pubblicizzazione dei trasporti (il Veneto a tale riguardo è stato antesignano — non so con quali risultati — e io sono stato ancor più precorritore dei tempi perchè, quando ero in provincia, attuai la provincializzazione dei trasporti a Verona ventiquattro anni fa), poi c'è stato il momento della sanità e così via.

Il fatto è che, se non diamo un assetto (di cui parlai con il povero onorevole Mattarella alla Festa dell'amicizia della Democrazia cristiana a Modena), ossia un'autonomia finanziaria alle Regioni — magari parziale, se non proprio totale — e non andiamo verso uno Stato federato, continueremo per anni ancora in questi incontri a esprimere le nostre doglianze, a suggerire prospettive e modi risolutivi, ma non faremo alcun passo in avanti, perchè continueremo a mettere delle « croste » su una situazione irrisolvibile.

Prima il senatore Castelli parlava delle deleghe: esse sono sacrosante. A questo proposito, mi ricordo di un grande convegno a Venezia in cui un luminare, Benvenuti, affermò che le deleghe potevano essere date ma, il giorno dopo, quando ci recammo da lui per chiedere un elenco delle deleghe da dare, egli non fu in grado di indicarcene una

possibile. Questa, purtroppo, è la realtà nella quale ci muoviamo.

C'è il grosso pericolo per cui con l'autonomia finanziaria i poveri del Sud sono più poveri e i ricchi del Nord sono più ricchi. Tutto questo ricorda quel paradosso, seconda il quale se uno ammalato di polmoni si rompe una gamba, visto che non possono essere curati i polmoni, non si cura nemmeno la gamba. Compensiamo la situazione esistente e troviamo una legge di perequazione su tutto il territorio nazionale per le entrate da suddividere.

Vi è poi il discorso relativo al federalismo. Prima il collega Castelli parlava della specializzazione delle Regioni (che in pratica vuol dire abolire le attuali Regioni a statuto speciale). Ricordiamoci perchè sono nate le Regioni speciali: esse non sono nate come momento economico, ma come momento politico. Si è dovuto costituire quel tipo di Regioni perchè i Governi di quell'epoca avevano delle grosse difficoltà di carattere politico che ora credo siano superate. Ormai, a distanza di trent'anni, alcune Regioni ordinarie non possono più confinare con Regioni a statuto speciale, viste le notevoli sperequazioni esistenti. Se si fanno i conti delle suddivisioni *pro capite* dei capitali finanziari, si va dai quattro-cinque milioni delle Regioni speciali alle 300-400 mila lire delle Regioni ordinarie. Questa è una legge finanziaria straordinaria, una autoregolamentazione diversa che sta nelle cose.

Occorre fare un salto di qualità. A tale riguardo voglio fare un ultimo accenno sulla legge speciale per Venezia. Ora ci sono dei contrasti in merito (si è anche convocato il Consiglio comunale), ma fino a che essa viene gestita da quattro autorità — Stato, Regione, provincia e comune — come si farà a farla funzionare? La gestisca un ente solo, altrimenti si continua a creare del caos visto che ognuno di essi è sottoposto al controllo o alla tutela dell'altro o è in posizione specialistica rispetto all'altro. I miliardi sono rimasti al loro posto, le difficoltà sono peggiorate e la città degrada: questa è la realtà dei fatti.

Pertanto il mio auspicio — evitando di citare altri episodi — è quello di tentare di risolvere una volta per tutte la situazione nel suo punto cruciale. Solo così ci troveremo di fronte a situazioni molto più corrette ed avanzate.

Si è parlato di Parlamento europeo delle Regioni: sarebbe una bellissima cosa, ma creerebbe un'ulteriore confusione completando il quadro della situazione. Invece bisogna dare sostanza a questa parziale o totale autonomia finanziaria delle Regioni e a un federalismo corretto che rappresenti l'arma vincente per risolvere gran parte dei problemi prospettati dai rappresentanti delle associazioni oggi presenti.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il segretario generale dell'Associazione italiana del Consiglio dei comuni d'Europa, dottor Martini. Ne ha facoltà.

MARTINI. Mi limito a riprendere, per aggiungervi qualche breve considerazione, quanto già detto dal presidente Serafini per quell'aspetto che è più direttamente collegato all'impegno della nostra associazione e cioè il rapporto tra Regioni e CEE e che risponde del resto, ad un preciso quesito del questionario. Credo sia importante che oggi questo problema, che già alcuni anni fa sembrava, se non una indebita intrusione in una tematica già di per sé complessa, comunque un allargamento soggettivo della sfera delle Regioni, acquisti un peso. Ci si accorge infatti che la CEE, nel bene e nel male, rappresenta una quadro di riferimento dal quale non si può prescindere. Credo che la Commissione, nel lavoro che autonomamente farà per trarre le somme da questa audizione e dalla documentazione inviata dai vari organismi, dovrebbe preoccuparsi di approfondire essenzialmente due aspetti di questo rapporto tra Regioni e CEE.

Il primo è l'aspetto più politico ed istituzionale e concerne le modalità con cui le Regioni possono essere chiamate a partecipare alla formazione del sistema normativo della CEE e di come potranno essere chia-

mate ad applicare le norme comunitarie; le due fasi sono strettamente interdipendenti. Fino ad oggi, seguendo il dettato dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, vi è stato un prevalente interesse per l'aspetto applicativo, per esempio, per il problema delle direttive e della legislazione regionale e nazionale in rapporto alle normative della CEE. È evidentemente difficile per la Regione avere un reale peso come interprete delle esigenze specifiche del proprio territorio e della propria popolazione se non ha avuto la possibilità istituzionale di partecipare anche ad un momento normativo.

Sotto questo profilo mi pare che vi possano essere due schemi e due procedure non alternative ma complementari. La prima procedura è quella secondo la quale le Regioni dialogano con il Governo che viene messo in condizione di farsi interprete di esigenze che non sono soltanto dello Stato-persona, ma anche dello Stato-comunità, ed è quello che sta avvenendo con la Conferenza mista Regioni-Governo nel cui merito non entro anche se, come formula di soluzione, ha suscitato giudizi positivi e negativi.

L'altro punto su cui la nostra associazione insiste particolarmente, perchè rappresenta un elemento di novità, è il problema del rapporto Regioni-CEE che non può esaurirsi nel fatto che le Regioni sporadicamente si rechino a Bruxelles per sollecitare la riapertura dei *dossiers* per i finanziamenti, ma consiste nel fatto che esse, come complesso di enti autonomi territoriali, siano messe in condizione di esprimere pareri, indicazioni ed esigenze di cui le istituzioni comunitarie possano tener conto. È importante trovare una sede corretta nella quale le Regioni possano esprimersi proprio per evitare quella « corsa a Bruxelles », dove tutto è affidato allo spirito di iniziativa ed ai collegamenti personali.

Quale può essere questa sede? Quando nel gennaio scorso il Parlamento europeo promosse a Strasburgo la prima Conferenza delle Regioni e degli enti locali della Comunità, allargata alla Spagna e al Portogallo, questi

problemi sono esplosi, ma si è anche dimostrato che vi sono delle basi fondate per procedere in questa direzione e crediamo che l'istituzionalizzazione di una simile Conferenza abbia delle prospettive estremamente positive. I Governi dei Paesi membri della Comunità e gli stessi organi della Comunità nei documenti ufficiali hanno più volte riconosciuto che non si legifererà in maniera soddisfacente se questo processo verrà calato dall'alto, scambiando un processo unitario per uno centralizzatore.

Vorrei sottolineare due aspetti. Mi spiace che non sia presente l'amico Martinengo con il quale esiste da tempo una garbata polemica. Credo che le Regioni italiane abbiano tutte le carte in regola per essere gli interlocutori della Comunità, ma dobbiamo riconoscere che la realtà comunitaria non è uniforme. Infatti le Regioni che esistono in Italia, sono diverse in Francia, mentre i *Länder* tedeschi sono un'altra cosa dal punto di vista giuridico e in Belgio la regionalizzazione ha seguito schemi ed esigenze diverse; le Regioni non esistono in Gran Bretagna, come del resto in altri Paesi, e le Regioni spagnole hanno, ad esempio, dei connotati ed una tradizione del tutto particolare. Non è quindi possibile pensare di affrontare il problema delle autonomie in quanto interlocutori della Comunità europea se non allargando il discorso ad altri tipi di autonomie subregionali che avranno certamente una collocazione diversa ma che tuttavia concorrono a rappresentare l'espressione di base in questa prospettiva che non è più del tutto avveniristica.

Per concludere vorrei dire che in attesa che vi sia una istituzionalizzazione definitiva di questo dialogo, è stato creato il Comitato consultivo che agisce ancora pragmaticamente, ma che potrebbe essere istituzionalizzato nella misura in cui dovrà rispondere a delle esigenze reali.

Penso che anche la Commissione che ci ospita dovrebbe guardare, con particolare interesse e attenzione, all'esperimento del Comitato consultivo, dato che riteniamo non sia privo di spunti interessanti dal punto di vista politico, dal punto di vista giuri-

dico e da quello funzionale. Se è vero quello che è stato detto anche oggi e cioè che l'Italia non utilizza pienamente gli strumenti finanziari della Comunità che potrebbero essere interessanti per la nostra economia, riteniamo che un organismo che consenta alle autonomie territoriali di sentirsi più direttamente agganciate alla realtà comunitaria e meglio informate, possa in qualche misura sopperire ad una esigenza che risponde effettivamente agli interessi del Paese.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare in rappresentanza dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, il dottor Tornati. Ne ha facoltà.

TORNATI. Vivo dal di dentro la situazione del regionalismo e penso che in un certo senso aveva ragione il senatore Tomelleri quando diceva che con i palliativi non si risolvono i problemi; non vorrei però che anche con i radicalismi si ottenessero gli stessi risultati negativi.

Per il movimento delle autonomie vi sono alcune questioni molto chiare e nette da imputarsi alla crisi del regionalismo.

Ritengo, innanzitutto, che si debba lanciare un grido d'allarme, superando talune valutazioni che tendono a giustificare la situazione attuale portando ad esempio alcune Regioni che operano in modo sostanzialmente adeguato. La teoria delle « due velocità » non elimina, tra l'altro, la netta sensazione che il tono globale della realtà regionale (che senza dubbio pesa negativamente sul sistema) anziché essere dato da quelle Regioni che procedono con la velocità maggiore sia dato, invece, dal complesso dello stato di arretratezza delle Regioni stesse.

Non si può, inoltre, sostenere che quattordici anni di attività siano pochi per essere in grado di esprimere un giudizio equo. Credo, anzi, che se si prendesse in considerazione un analogo periodo di attività degli enti locali (anche se già operanti nel periodo fascista e, di conseguenza, con una loro

storia precedente) ne risulterebbe che i livelli di sviluppo, registratisi in tale ambito, sono stati senza dubbio maggiori.

Per quanto riguarda le Regioni, vi sono questioni chiare ed indiscutibili, sulle quali si sono già soffermati i colleghi Simonelli e Mastroleo.

Le Regioni si trovano attualmente nell'impossibilità di svolgere amministrazione attiva, che è, tra l'altro, sovraordinata e, in qualche caso, estranea alla vita stessa dei comuni e debbono, pertanto, porsi il problema della programmazione di settore ed impegnarsi sul piano della legislazione. Su tale giudizio concorda l'intero schieramento autonomista.

Bisogna dire con chiarezza che gran parte dell'attività dei comuni è sempre più estranea alla vita dell'istituto regionale e viceversa. Si tratta, ormai, di due livelli che operano senza alcuna interrelazione. Se non si parte da questo dato di fatto, si rischia, a nostro giudizio, di non individuare più il punto di approdo.

Come ripeto, le questioni fondamentali sono tre: l'impossibilità per le Regioni di svolgere amministrazione attiva, la mancanza di una loro politica programmatica e la carenza di attività legislativa innovativa.

Per quanto riguarda i problemi relativi alle forme di consultazione ed ai modi di partecipazione, bisogna riconoscere che ormai i Consigli comunali (a differenza dei primi anni di attività) non esaminano più le proposte di legge. Le consultazioni sono pressochè disertate e ciò dipende da vari motivi. Dipende, innanzitutto, dal fatto che tra il momento della consultazione e quello della conclusione dell'*iter* dei vari provvedimenti trascorrono tempi molto lunghi, direi quali abissali. Inoltre, la partecipazione è stata attuata individuando in maniera indifferenziata tutti i soggetti, per cui la rappresentanza degli enti locali diventa, in pratica, paragonabile a qualsiasi pro-loco o a qualsiasi associazione cinofila. Evidentemente, tutto ciò non contribuisce a creare un rapporto corretto tra Regione ed enti locali.

L'esperienza dei Comitati d'intesa tra Regioni, province, UNCEM ed ANCI non ha dato risultati positivi. Infatti, queste sono sedi all'esame delle quali molto spesso le Regioni sottopongono « grane » relative ai problemi del personale o al settore dei trasporti, cercando di scaricare sugli altri le « patate bollenti ». I Comitati d'intesa non hanno, pertanto, rappresentato quella sede nella quale è possibile attuare il necessario (direi, anzi, obbligatorio) raccordo istituzionale tra Regioni ed enti locali.

Per parte mia, sono convinto che bisognerebbe introdurre l'obbligo del coinvolgimento degli enti locali quando si definiscano provvedimenti legislativi che riguardino le questioni istituzionali.

Nei rapporti tra Regioni ed autonomie locali si registra una totale mancanza di raccordo anche sui grandi temi della politica nazionale. In relazione agli stessi problemi finanziari ognuno procede per proprio conto, con trattative separate, per cui sorgono spesso difficoltà, determinate dal fatto che, ad esempio, con una certa normativa si attribuiscono funzioni e responsabilità ad un certo livello istituzionale, mentre con un'altra normativa non gli si assegnano, invece, le competenze finanziarie e viceversa.

Ciò che ci preoccupa maggiormente è il fatto che, attualmente, non esiste alcuna sede legislativa nella quale i problemi relativi alla necessità di questo raccordo vengono esaminati. Infatti, la stessa Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole Bozzi, non ha affrontato le questioni relative alle Regioni e nella legge sulle autonomie locali tali problemi sono stati trattati solo marginalmente.

Ora, pensare ad un riordino istituzionale in cui venga a mancare un punto di riflessione serio sulle Regioni equivale, per così dire, ad un aborto o, quanto meno, al parto di un settimino. Occorre, pertanto, individuare una sede idonea alla trattazione dei problemi cui ho fatto riferimento, che potrebbe anche essere la stessa Commissione

per le questioni regionali, unitamente, come è ovvio, alle altre che ho citato.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla delega, indubbiamente non è più possibile pensare o sperare che le Regioni possano attribuire deleghe agli enti locali. Certo, la tendenza manifestata dai comuni è quella di auspicare che sia la legislazione statale ad attribuire loro le varie competenze, come è stato fatto, in parte, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Potrebbe trattarsi di una fuga, ma potrebbe anche essere un modo per affrontare in maniera generalizzata il problema.

Non esiste coordinamento finanziario (è inutile ripeterlo) perchè non esistono strumenti idonei al perseguimento di tale obiettivo; infatti, non vi è contestualità alcuna nella redazione del bilancio delle Regioni e degli enti locali. Credo che il minimo che si possa richiedere è che vi sia un momento unico di predisposizione dei bilanci. Manca, pertanto, nella situazione attuale, qualsiasi efficiente raccordo.

Il collega Simonelli ha fatto riferimento alla normativa che prevedeva, per i comuni che chiedessero mutui alla Cassa depositi e prestiti, l'obbligo di raccordarsi ai piani regionali. Ebbene, tale normativa fu lasciata cadere, anche perchè nessuna Regione aveva predisposto piani di settore, ma piuttosto leggi di spesa di settore nelle quali si elencavano una serie di graduatorie regionali.

Nel punto 7 del questionario trasmesso dalla Commissione (che richiederà, a mio avviso, la presentazione di un apposito documento da parte dell'ANCI per l'ampiezza dei problemi trattati) si fa riferimento all'attuazione delle leggi di programmazione di settore. In realtà, tali leggi sono pressochè inesistenti e, nel migliore dei casi, si tratta — come ripeto — di leggi di spesa nelle quali ci si limita ad elencare graduatorie per l'assegnazione di fondi.

Il pericolo maggiore — come è stato detto — è rappresentato dalla tentazione di creare organismi od enti regionali (che taglino,

quindi, fuori gli enti locali) e dal raccordo tra la Regione ed un determinato soggetto specifico non comunale, attraverso il quale si verrebbe ad instaurare un rapporto diretto tra la stessa Regione ed i vari soggetti periferici da cui risulterebbero esclusi i comuni.

Citerò l'esempio ormai classico del rapporto tra la Regione e le USL. La legge di riforma sanitaria attribuisce poteri e responsabilità ai comuni; tuttavia, è arcinoto che il sistema sanitario funziona attraverso un rapporto diretto tra le Regioni e le USL, per cui si scavalcano sistematicamente i comuni.

Nell'attività di settore, il pericolo maggiore è rappresentato dalla dispersione di risorse finanziarie, in quanto la distribuzione « a pioggia » dei fondi è ormai un fatto molto diffuso.

D'altra parte, quando non si verifica tale situazione di dispersione finanziaria, si crea una normativa impositiva nei confronti degli enti locali, spesso astrattamente rigida, che a sua volta crea grossissime difficoltà alla gestione dei servizi. Vi sono casi di rapporti — penso agli asili nido — tra personale e bambini che spesso diventano impossibili da gestire per gli oneri e gli effetti che producono nel costo dei servizi.

I vari settori dei servizi sociali potrebbero avere nella Regione un punto di riferimento estremamente utile per l'ottimizzazione della stessa spesa pubblica ed anche per realizzare l'obiettivo di cui parlava poc'anzi il presidente Sarti.

Per quanto riguarda il piano dei servizi, se non vi è il raccordo regionale attraverso piani di settore, credo che sia impossibile perseguire tale obiettivo. Debbono essere realizzati piani di settore e non leggi di spesa con le quali si distribuiscono « a pioggia » i soldi. Concludendo, ritengo che alcuni punti significativi, concernenti in gran parte la volontà politica ma anche l'adeguamento della legislazione nazionale, siano chiari. Credo che essi ormai costituiscano, anche agli effetti dello sviluppo di nuove iniziative, un patrimonio delle autonomie. Si dovrebbe

agire in modo da individuare i prossimi passi da realizzare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare, in rappresentanza dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani, il dottor Velletri.

VELLETRI. Pur trovandomi completamente d'accordo con quanto affermato dai colleghi che mi hanno preceduto, vorrei fare due notazioni. La prima riguarda i rapporti tra le Regioni e la CEE, anche se questo è un problema che, come è stato giustamente sottolineato, non concerne tutte le Regioni.

Ho sentito alcune interpretazioni e spiegazioni che non mi convincono, nel senso che, se l'Italia è il fanalino di coda per quanto concerne l'utilizzazione dei fondi della Comunità economica europea, certo si dovrà pur stabilire la responsabilità relativa alla organizzazione e alla strumentazione inadeguata.

Tuttavia, a mio avviso, mi pare di poter osservare che la causa fondamentale risiede laddove, nel bilancio dello Stato e di conseguenza anche nel bilancio delle Regioni, manca la copertura finanziaria affinché la Comunità economica europea possa finanziare i progetti. Sappiamo come funzionano i regolamenti comunitari e credo che uno degli scogli stia nel fatto — vivo direttamente questa esperienza essendo anche Presidente di una delle più grandi comunità montane d'Italia comprendente tre province, 24 comuni e 130.000 abitanti — che non si riesce nel Lazio a utilizzare i fondi della Comunità economica europea perchè nella Regione non vi è una copertura finanziaria.

La preghiera, l'invito che rivolgiamo alla Commissione è di approfondire, nell'ambito di questa indagine conoscitiva, tale problema perchè effettivamente, nel Mezzogiorno in modo particolare, tale fenomeno è abbastanza esteso.

La seconda questione riguarda i rapporti tra i comuni e le stesse Regioni. In alcuni casi siamo veramente di fronte al non rapporto. Non esiste rapporto nè amministrativo

nè politico. A conferma di ciò, vorrei ricordare un dato.

Il collega Mastroleo, in un incontro che abbiamo avuto alcuni mesi fa con l'onorevole Magnani, presidente di turno della Conferenza delle Regioni, ebbe a lamentare il fatto che alcune province debbono avere dallo Stato circa 130 milioni ormai da molti anni. Se è giusto quanto afferma il collega Mastroleo, è da sottolineare come fatto di estrema gravità che la regione Lazio nel 1975 ha attribuito alle 17 comunità montane della Regione la somma di 150 miliardi.

Non si tratta di fondi propri ma di fondi provenienti in gran parte dallo Stato che, da cinque anni a questa parte, la Regione non ci consente di spendere.

PRESIDENTE. Li trattiene la Regione?

VELLETRI. No, li ha accreditati, sono nelle tesorerie delle comunità montane, ma la Regione stessa non vuole consentire l'approvazione dei progetti che sono tutti finalizzati allo sviluppo. Questo è un fatto inusitato, gravissimo, di cui bisogna tener conto. E non è solo la regione Lazio ad agire in questo modo ma anche altre Regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Volevo sottolineare questi due aspetti, pur concordando con le questioni di carattere generale sollevate dai colleghi. Credo che questa indagine, che va verso la conclusione con il Convegno cui faceva riferimento il presidente Cossutta, debba ancora essere occasione per sentirci dopo aver conosciuto più da vicino la realtà regionale nell'augurio che non andiamo alla riforma senza la consapevolezza che bisogna rispettare il dettato costituzionale, innanzitutto per le cellule primarie della democrazia che sono i comuni, singoli o associati che siano; non so altrimenti a quale tipo di soluzione arriveremo.

Concludo ricordando ancora una volta che nella popolazione e nella gente che rappresentiamo vi è una profonda sfiducia che dobbiamo recuperare attraverso atti concreti e correzioni di impostazione politica e legislativa.

PRESIDENTE. Ha chiesto la parola il deputato Moschini. Ne ha facoltà.

MOSCHINI, *deputato*. Vorrei rivolgere una domanda per la quale desidererei ottenere non una risposta orale ma scritta. Vorrei rivolgere un invito ad approfondire in particolare una questione che mi pare centrale. Va detto che per i problemi che riguardano la prima parte della nostra indagine, credo che bene o male arriveremo a mettere insieme un quadro conoscitivo sufficientemente ampio ed anche critico; le stesse Regioni si sono dichiarate disponibili a questa ricerca.

Mi pare però ugualmente importante individuare la seconda parte, cioè le prospettive. A me sembra che una questione centrale, data anche la scadenza ravvicinata, o che consideriamo ravvicinata augurandoci che sia tale, è quella della riforma dell'ordinamento su cui il Senato ha recentemente approvato un documento che ha apportato una correzione di impostazione anche rispetto al passato, in quanto recupera — uso un termine forse improprio — un ruolo delle Regioni nel quadro della riforma dell'ordinamento. Mi chiedo, in base a quello che diceva il senatore Castelli, a giudizio del quale non vi deve essere nessuna azione che riguarda la riforma o aspetti di riforma delle Regioni che non registri pregiudizialmente una riforma delle autonomie (il che mi pare configuri una sorta di politica dei « due tempi » in campo istituzionale), se non sia corretto pensare, proprio coerentemente con il documento approvato dal Senato, che se vogliamo fare una riforma seria delle autonomie bisogna recuperare un ruolo delle Regioni, indipendentemente dal giudizio critico o estremamente critico che abbiamo dato anche oggi sull'attività di queste ultime; e mi chiedo se la questione stia non tanto in una pregiudiziale quanto in una contestualità di provvedimenti. Allora domando in modo particolare all'ANCI, perchè non vi è dubbio che la risposta più importante deve venire da questa associazione, che tipo di ruolo si tende a configurare per le Regioni nel rapporto con gli enti locali. Faccio un esempio:

se sono fondate tutte le preoccupazioni di non veder menomata l'autonomia e quindi vi è un'impostazione garantista nei confronti delle Regioni, mi chiedo se una legge nazionale che non contenesse e che non assegnasse alle Regioni una funzione importante, ad esempio per quanto riguarda l'associazionismo intercomunale, viste le esperienze fatte e viste le profonde differenze esistenti tra Regione e Regione, avvantaggerà o svantaggerà i comuni. Non ho dubbi che essi saranno svantaggiati perchè un tale provvedimento anzichè essere di quadro e di principio, costringerà a soluzioni che saranno uniformi. Secondo me vi è bisogno invece di risposte diverse perchè diverse sono le realtà storiche, politiche, economiche e sociali in cui i comuni nelle varie Regioni operano.

Ecco perchè la domanda vuole una risposta scritta, perchè tale questione è centrale e credo sia un punto nodale del discorso che riguarda insieme la riforma delle autonomie e le prospettive di recupero e di rilancio dell'esperienza regionale.

PRESIDENTE. A conclusione della discussione vorrei fare alcune considerazioni.

Prima però vorrei scusare i colleghi oggi assenti a causa dei funerali del senatore Bisaglia; vi sono molti componenti della Commissione che hanno dovuto accompagnare il corteo funebre e che quindi non sono potuti intervenire.

Innanzitutto vorrei osservare che l'udienza conoscitiva di oggi è stata, secondo me, notevolmente produttiva, importante e mi pare anche molto concreta. Ho appena scorso le relazioni, ma già su queste potremo fare valutazioni di grande rilievo perchè si tratta di relazioni impegnate, documentate e di questo ringrazio gli intervenuti, anche a nome del presidente Cossutta, perchè queste ultime contribuiscono in maniera determinante alla serietà dei lavori e anche al raggiungimento degli obiettivi che attraverso questa indagine ci prefiggiamo.

L'esposto e il dettato, quello che è stato scritto e quello che è stato detto a spiegazione o ad integrazione, ad arricchimento o,

addirittura, come anticipazione delle relazioni che seguiranno, è molto articolato e mi pare sia penetrato (salvo un'osservazione che farò poi) all'interno del problema, con particolare acutezza ed intelligenza.

Voglio inoltre sottolineare che dovremo risolvere il problema del rapporto con la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, perchè già oggi, sia nelle relazioni sia negli interventi, sono emersi elementi che a mio giudizio avrebbero bisogno di approfondimenti. Pongo intanto questo problema del rapporto con tale Commissione in maniera molto esplicita e con carattere di urgenza. E' emersa questa necessità dall'intervento dell'onorevole Marzotto e da altri interventi successivi: credo che di questi aspetti si occuperà il Presidente per porli ormai in discussione in maniera sostanziale e definitiva.

Legato al problema dei rapporti con la Commissione Bozzi è il problema dei punti sui quali sollecitare una particolare attenzione in funzione integrativa del lavoro abbastanza marginale che, a proposito del « problema Regione », la Commissione Bozzi sta svolgendo.

E' venuta fuori una sollecitazione particolare in forma, vorrei dire, ultimativa a proposito dell'urgenza dell'approvazione della legge di riforma delle autonomie. I rappresentanti del CISPEL hanno sottolineato che, accanto a questo disegno di legge di riforma organica, vi è uno specifico provvedimento da approvare urgentemente. Anche di questa sollecitazione emersa credo che ci dobbiamo far carico e credo che la nostra Commissione debba farsi portatrice di questa esigenza; infatti, essa non può lavorare solamente in funzione delle udienze conoscitive, ma bisogna che da ognuna di queste udienze tragga quelle questioni urgenti sulle quali iniziare un procedimento di sensibilizzazione o di pressione o di rappresentazione per arrivare ad una loro soluzione.

La proposta avanzata dall'onorevole Sarti circa un rapporto annuale delle autonomie da indirizzare a questa Commissione, mi pare suggestiva ed interessante. Si è poi

parlato di un ulteriore incontro (si vedrà se formale o informale) tra Regioni e autonomie, da tenersi a conclusione o verso la conclusione dei lavori di questa indagine conoscitiva, al fine di realizzare un raffronto più diretto, che potrà avere come base la documentazione di sintesi che nel frattempo saremo venuti elaborando. Su queste due proposte riferirò al presidente Cossutta e all'Ufficio di Presidenza; personalmente sono convinto che il rapporto possa costituire un fattore di completamento molto utile; ritengo inoltre che anche l'incontro-confronto fra le realtà delle Regioni e delle autonomie si rivelerà positivo per la nostra indagine.

Considerata l'ora, ormai tarda, rinuncio a soffermarmi diffusamente sui vari punti; ci sono però alcune osservazioni che vanno certamente fatte.

Innanzitutto si è manifestata una certa tendenza a mettere in evidenza, a sottolineare e a descrivere gli effetti dell'attuale situazione senza individuarne ed analizzarne però le cause. Indicativa in tal senso è la relazione dell'UPI; essa infatti, ampiamente descrittiva, non si è dilungata sui motivi di crisi. Per quanto riguarda le deleghe, ad esempio, non sarà certo stato un demonietto ad impedire alle Regioni di effettuare le deleghe secondo lo spirito degli articoli 117 e 118 della Costituzione; ci saranno state invece ragioni specifiche ed esse vanno individuate nel tessuto non ben definito del sistema delle autonomie. A tale proposito, riportandoci di nuovo al tema della legge di riforma, va considerato che, probabilmente, esiste anche un problema di iniziale carenza dei mezzi, nonchè la difficoltà per le autonomie, così come attualmente sono congegnate — pensiamo ai piccoli comuni — di dare attuazione in concreto alle deleghe che fossero loro conferite. Ho lungamente partecipato alla vita regionale e so che, sul finire della prima e l'inizio della seconda legislatura, abbiamo discusso a lungo su questo aspetto; posso dire pertanto che la realtà delle articolazioni comunali, così fitta e minuta, molte volte ci dissuadeva dal portare avanti un provvedimento di delega genera-

lizzata, mentre la delega articolata, che, come voi sapete, è di difficile elaborazione, si rivelò per i legislatori del tempo, ovviamente ancora inesperti, non facile da attuare.

C'è poi un altro punto venuto fuori con grande evidenza ed è quello della programmazione. Quando, ad esempio, in agricoltura si vede che i contributi della provincia, del comune, della Regione e in alcuni casi anche dello Stato si sommano per la medesima iniziativa e non si conoscono tra loro, non si può che gridare ad una disfunzione tra le più macroscopiche. Non si può negare in effetti che tante volte si è verificata la sovrapposizione delle reciproche azioni e pertanto la denuncia che è stata fatta di questo stato di cose è fondamentalmente giusta. Se mi è consentito, però, vorrei ricordare ai rappresentanti delle autonomie che molti piani di settore si sono rilevati, tenuto conto del tipo di estrazione del personale politico regionale, di estrema difficoltà nella elaborazione e approvazione. L'indomabilità del sistema dei grossi comuni, da un lato, e le minute articolazioni di altri comuni, dall'altro, sono infatti particolarmente difficili da fronteggiare quando si tratta, appunto, di elaborare linee di piano che vogliano dire scelte, qualificazioni e quindi anche esclusioni. Queste cose si sono pur verificate e in esse è possibile individuare una delle cause per le quali il processo programmatorio non si è mosso in avanti. Tra le cause dunque della mancata realizzazione del processo di programmazione, teso a ricondurre a sostanziale unità l'operare dei diversi livelli di autonomia, non c'è solo carenza di volontà politica, inefficienza e incapacità, ma è possibile ravvisare anche altri elementi che si rende necessario individuare o approfondire ulteriormente per arrivare alle radici del problema.

Analogo discorso si potrebbe fare anche per il mancato funzionamento dei controlli e individuare quale ne è il motivo. Probabilmente è addebitabile alla struttura dell'organo regionale di controllo o al suo modo di elezione: esso va comunque ricercato se vogliamo trovare delle conclusioni effettive, concrete, operative e propositive in

senso vero, e quindi realizzabili, per questo auspicato processo di rilancio delle esperienze regionali.

Da ultimo, desidero soffermarmi sul tema della partecipazione che, affrontato con grande entusiasmo ed inserito in tutti gli Statuti, è stato poi sempre guardato con riserva. I vari processi dovuti all'attuazione di tale partecipazione esaurivano la loro funzione nella pura consultazione senza che si arrivasse ad una stesura documentale delle sintesi e degli impegni adottati nel corso delle udienze, secondo una tecnica che — anche dal punto di vista formale di impostare il problema — non rispondeva certamente alle esigenze di una vera e propria partecipazione. Il processo di partecipazione si è dunque rapidamente sfiancato e deteriorato ed oggi, tra i tanti tentativi che le Regioni hanno fatto di innovazione, è quello che sembra averne più sofferto.

Ho voluto accennare a questi tre o quattro temi, ma ce ne sarebbero anche altri, che si sono rivelati dominanti sia nelle relazioni che negli interventi, per chiedere, in particolare ai rappresentanti dell'ANCI, che non hanno ancora fatto pervenire una memoria scritta, di andare all'origine dei fenomeni che si sono manifestati per conoscere

le ragioni di fondo, così da individuare il punto sul quale far leva per modificare quelle conclusioni che non sono più accettabili.

Così si potrebbe continuare per vari altri punti ma, come vi dicevo, la seduta è stata lunga ed impegnativa, ricca di contributi precisi, articolati e seri.

Desidero ringraziarvi a nome della Commissione. Spero che ci rivedremo quando, trovandoci molto più avanti nello svolgimento della nostra indagine, avremo in mano un insieme di valutazioni, di considerazioni, di punti, di proposte e di diagnosi che ci consentiranno di elaborare un documento di sintesi sul quale riaprire un discorso che presenti i caratteri di un dibattito aperto piuttosto che quelli di una esposizione di relazioni.

Il seguito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 19.00.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
DOTT. VICO VICENZI