

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

IX LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

INDAGINE CONOSCITIVA

SU

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

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 OTTOBRE 1984

Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . .	<i>Pag.</i> 235, 254, 264 e <i>passim</i>
MARTINES	236, 256, 259, 263
ZOPPI	239, 263
INGRAO	239, 241, 254, 257
MURATORE	244
MOSCHINI	245, 263
DI LEMBO	246, 262, 263
DUJANY	248
MATTEOLI	249
MELANDRI	251
STEFANI	249, 252, 255
ANNESI	254, 255

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, per il CNR, il direttore dell'Istituto di studi sulle Regioni, Martines; per il Formez, il presidente Zoppi e il vice presidente Annesi; per il Centro riforma dello Stato, il presidente Ingraio.

La seduta ha inizio alle ore 15,15.

Audizione del direttore dell'Istituto di studi sulle Regioni del CNR e dei presidenti del CENSIS, del Formez e del Centro Riforma dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva su « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive ».

Innanzitutto voglio rivolgere il mio cordiale benvenuto a due nuovi commissari, l'onorevole Alibrandi del Partito repubblicano e l'onorevole Matteoli del Movimento sociale italiano-DN, che sono stati designati dal Presidente della Camera dei deputati e che vengono a far parte della nostra Commissione in sostituzione di loro colleghi.

Nella riunione di oggi avremo la possibilità ed il piacere di ascoltare i rappresentanti del CNR e in particolare dell'Istituto per le Regioni per il quale è intervenuto il direttore generale, professor Martines; il presidente e il vice presidente del Formez, rispettivamente dottor Zoppi e avvocato Annesi; il presidente del Centro per la riforma dello Stato, onorevole Ingraio. Non sono potuti intervenire i rappresentanti del CENSIS per una sopraggiunta e importante riunione del Consiglio di amministrazione che ha impedito al Presidente di quell'Istituto di partecipare alla nostra discussione.

Siamo ormai quasi alla fine delle nostre audizioni, essendo questa la penultima seduta; domani ascolteremo il Presidente della RAI, i direttori di alcune reti radiotelevisive e i rappresentanti della stampa, dopo di che avranno inizio i sopralluoghi,

per effettuare i quali i Gruppi parlamentari hanno già designato i propri rappresentanti. Il primo sopralluogo sarà effettuato nella regione Lombardia lunedì della prossima settimana e, poi, nelle settimane successive ci recheremo in Toscana, in Puglia, in Sardegna e alla fine tireremo le somme ascoltando nuovamente i Presidenti delle Regioni prima di arrivare alla discussione finale sulla relazione che presenteremo a conclusione della nostra indagine.

Desidero dire ai commissari e ai nostri graditi ospiti che, in accordo con i Presidenti dei due rami del Parlamento, è stata fissata la data del Convegno che si terrà a conclusione dei nostri lavori. Si tratterà di un Convegno pubblico che si svolgerà il 21 e il 22 gennaio con la partecipazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato e di tutte quelle persone che in vario modo hanno dato il loro contributo ai nostri lavori.

Ringrazio di nuovo vivamente i rappresentanti dei vari istituti per aver accolto il nostro invito; la loro opinione è per noi molto importante in quanto rappresentano centri di grande valore, di istituti di studio che conoscono a fondo la materia. Il Formez ci ha inviato già una relazione scritta in risposta al nostro questionario e di ciò ringrazio il Presidente. Si tratta di una relazione molto ampia, documentata, impegnata. Non hanno ancora inviato una relazione scritta l'Istituto di studi sulle Regioni del CNR e il Centro per la riforma dello Stato, ma i Presidenti mi hanno confermato che essa verrà inviata nei prossimi giorni e quindi avremo la possibilità di utilizzare anche il loro materiale nella valutazione complessiva che faremo alla fine dei nostri lavori.

Come ultima cosa desidero rinnovare il ringraziamento anche ai valorosissimi ricercatori dell'Istituto di studi delle Regioni del CNR con i quali abbiamo un rapporto antico di collaborazione, rapporto che si è fatto più intenso nel corso di questa indagine in quanto è fondamentale affidato a loro il compito di elaborare l'analisi delle molte centinaia di risposte al nostro questionario.

Do quindi la parola al professor Martines.

MARTINES. Voglio ringraziarla, signor Presidente, per aver invitato l'Istituto di studi sulle Regioni e per avere espresso apprezzamenti nei confronti dei ricercatori dell'Istituto da me diretto.

Riservandomi di farvi avere al più presto risposte scritte su ciascuno dei temi proposti nel vostro questionario, ritengo — e con me l'Istituto —, sulla base di ricerche che stiamo compiendo, che il tema centrale dell'indagine da voi condotta sia il punto 4), cioè quello che riguarda i rapporti in generale tra le Regioni e lo Stato. Non starò a fare la storia di questi anni, da quando l'ordinamento regionale è stato avviato con la creazione delle Regioni a statuto speciale a quando, soprattutto, è stato completato con la creazione delle Regioni a statuto ordinario; credo però che alcune osservazioni oggi vadano fatte. La storia dei rapporti fra Regioni e Stato è molto tormentata, ha conosciuto alti e bassi, ha avuto momenti di esaltazione e momenti di depressione. A voler fare una prima osservazione sullo stato attuale dei rapporti tra i due enti, credo si possa con tranquillità dire che quanto meno esiste una certa confusione nella disciplina di questi rapporti in quanto, a giudizio dell'Istituto, manca una netta delimitazione di competenza tra Stato e Regioni e si assiste di frequente a invasioni di campi soprattutto da parte dello Stato in settori che, a norma degli statuti speciali e di quelli ordinari, dovrebbero invece essere riservati alle Regioni. Tutto questo è dipeso, probabilmente, da una mancata o, in alcuni casi, non completa attuazione del disegno costituzionale così come era stato tracciato dai costituenti: forse l'immagine della Regione che essi avevano nel 1946-47 era un'immagine che non risponde più alla realtà attuale e certo non potevano prevedere cosa sarebbe accaduto di lì a trenta o quaranta anni. Desidero citare soltanto uno dei molti elementi di confusione che credo possa essere assunto come sintomatico: i raccordi tra le Regioni e lo Stato sono stati organizzati e disciplinati soprattutto attraverso la creazione di una miriade di organi misti Stato-Regioni e il rapporto

Aniasi, se non ricordo male, ne ha classificati 99 che ora, secondo i dati più recenti, sono arrivati a 102 o 103. Questi organi, tra l'altro, vedono la presenza delle Regioni soltanto attraverso i rappresentanti delle Giunte regionali, il che significa che i Consigli regionali, che sono espressione diretta della comunità regionale, vengono in buona parte tagliati fuori da questo tipo di coordinamento tra Stato e Regioni, con la conseguente compressione del loro ruolo e, dunque, anche dell'autonomia regionale. Questo è un primo elemento che deve essere considerato.

Un secondo elemento da considerare è dato dalla creazione della Conferenza Stato-Regioni che avrebbe dovuto, almeno nelle intenzioni, sostituire le sedi in cui era disciplinato il coordinamento tra Stato e Regione, avrebbe cioè dovuto eliminare quegli organi misti — e forse non soltanto questi — e quelle procedure miste che fino allora regolavano i rapporti tra lo Stato e le Regioni. La realtà e l'esperienza ci insegnano che la Conferenza Stato-Regioni si è invece risolta in un organo aggiuntivo e non si è affatto sostituita agli organi misti che, se i miei dati sono aggiornati, non solo non sono stati soppressi ma sono addirittura aumentati.

Anche nella Conferenza Stato-Regioni assistiamo ad una forse eccessiva valorizzazione delle Giunte regionali a scapito dei Consigli regionali, anche se è innegabile che sussiste comunque una responsabilità politica dei Presidenti delle Giunte nei confronti dei Consigli. Tuttavia lo Stato, e per esso il Governo, a mio parere, indubbiamente privilegia le Giunte regionali e i loro componenti, Presidenti ed assessori, anziché i Consigli regionali e i loro componenti.

Non voglio poi parlare di quei rapporti informali che tutti noi conosciamo bene e che si svolgono sia a livello ministeriale tra assessori e ministri del ramo corrispondente, sia a livello parlamentare. Questo è probabilmente un altro punto dolente del tipo di raccordo Stato-Regioni che si è instaurato fino a questo momento. Questo raccordo non vede le Regioni presenti in Parlamento, o le vede presenti in modo non rilevante, so-

prattutto a causa dell'assenza di idonee procedure mediante le quali le Regioni stesse possano far sentire la propria voce.

Ci troviamo in una sede in cui le Regioni sono ascoltate. La Commissione per le questioni regionali, prevista dalla Costituzione con scarsi poteri, a mano a mano ha giustamente allargato i propri compiti, fino a giungere oggi allo svolgimento di questa indagine conoscitiva di grandissimo valore che deve essere senz'altro apprezzata per i risultati già conseguiti. La Commissione per le questioni regionali ha però poteri limitati. In realtà vi è carenza di una sede istituzionale che permetta alle Regioni di essere presenti in Parlamento soprattutto nel corso del procedimento di formazione delle leggi. Esistono soltanto gli strumenti normali di cui le Camere si avvalgono per ascoltare i rappresentanti dei vari interessi, comprendendo tra essi i rappresentanti degli organi regionali.

Sono a conoscenza del fatto che esiste una serie di proposte di modifica dei Regolamenti camerale per consentire una maggiore presenza delle Regioni in Parlamento. Queste modifiche sono ben accolte perchè esse non potranno far altro che rafforzare lo Stato delle autonomie e l'autonomia delle Regioni in particolare.

È stata anche prevista, non con molta convinzione, la creazione di una Camera delle Regioni che sostituisse il Senato, ma mi sembra di poter dire che le idee sulla sua composizione non siano ancora molto chiare. Credo di poter affermare che anche le prospettive politiche non sono molto favorevoli in tal senso.

Ecco dunque come il tema dei rapporti tra Stato e Regioni finisce con l'essere centrale, almeno a nostro giudizio, in questa indagine svolta dalla Commissione, anche perchè coinvolge (e passo ad un altro punto del questionario) i rapporti tra le Regioni e gli enti subregionali. Questi enti sono di grandissima rilevanza, dal momento che le Regioni, almeno nel disegno del costituente, sono state create non come enti accentratrici di ulteriori potestà e funzioni, ma come enti di governo.

Definire la Regione come ente di programmazione e di governo è una delle possibili

interpretazioni del testo costituzionale. Altre interpretazioni parlano — dico cose ben note — di Regioni come enti di amministrazione, ma credo che la lettura più corretta che si possa fare del titolo V delle norme costituzionali riguardanti le Regioni sia quella che vede le Regioni stesse come enti di governo e di programmazione, cioè come enti che non hanno potestà amministrative proprie e che, se eventualmente le hanno, le decentrano delegandole agli enti subregionali, comuni, province e altri enti locali.

Naturalmente tutto dipende dal modo in cui si ordinano i rapporti tra Stato e Regioni, cioè dal modo in cui si intende lo Stato delle autonomie e dal modo in cui la Regione si inserisce nella visione dello Stato delle autonomie. In realtà a nostro giudizio la situazione è molto diversa. Le Regioni non hanno decentrato la maggior parte delle loro funzioni, così come previsto dall'articolo 118 della Costituzione, secondo il quale esse esercitano normalmente le loro funzioni amministrative delegandole a province, comuni e ad altri enti locali.

Le ragioni di questa insufficiente delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti subregionali sono ben note. Se vogliamo ricordarle brevemente dobbiamo anzitutto precisare che esiste, in alcune Regioni più che in altre, una certa tendenza centralistica, per cui le Regioni stesse non sono propense a delegare, ma tendono a mantenere l'esercizio delle funzioni amministrative nelle loro mani.

D'altra parte bisogna dire che non sempre le Regioni sono in condizione di poter delegare l'esercizio delle funzioni amministrative a causa dell'insufficienza sia delle strutture, sulle quali esse non hanno alcun potere, sia delle competenze degli enti subregionali, con la conseguenza che non possono operare una delega perchè le funzioni delegate sarebbero male esercitate.

Vi è poi l'incertezza che tuttora persiste sull'esistenza o meno della provincia, cioè sulla creazione di un ente intermedio tra le Regioni e i comuni: il che costituisce un elemento in più o, se volete, una giustificazione in più per poter accentrare le funzioni amministrative nelle mani delle Regioni.

Sappiamo tutti come gli enti locali mal sopportano questo accentramento amministrativo; sappiamo che essi sono probabilmente sottoposti a controlli peggiori di quelli che esercitava lo Stato tramite il prefetto. Sappiamo anche che gli enti locali, soprattutto province e comuni, attraverso le loro associazioni, sono maggiormente favorevoli ad intrattenere rapporti diretti con lo Stato scavalcando le Regioni, anziché con le Regioni stesse; e bisogna pur dire che tutto ciò naturalmente incide sulla visione generale dello Stato delle autonomie, in particolare su quella caratteristica che potrebbe essere propria delle Regioni come enti di governo e di programmazione.

Voglio comunicarvi soltanto un dato che abbiamo rilevato nel corso di una nostra ricerca sulle funzioni degli enti locali. Questo dato ci fa notare che il 40-45 per cento delle funzioni amministrative è esercitato a livello regionale, con prevalenza di funzioni puntuali e di disciplina della gestione. Questo è un dato, a mio giudizio, preoccupante e che lascia riflettere chi intende l'autonomia regionale in un certo modo.

Un altro dato che abbiamo rilevato nel corso della ricerca sulla finanza delle Regioni e degli enti locali ci indica che solo il 6 per cento della finanza dei comuni e delle province ha una derivazione regionale. Le Regioni dunque non hanno alcuno strumento di controllo sugli investimenti locali e conseguentemente neanche sulla programmazione.

Prendendo spunto anche in questo caso da una ricerca che abbiamo avviato di recente in Istituto, vorrei ora soffermarmi su un altro aspetto che ritengo centrale per quanto concerne la caratterizzazione del nostro Stato, come Stato delle autonomie. La ricerca che abbiamo avviato riguarda le autonomie politiche e il sistema dei partiti. Essa sarà conclusa solo tra due anni, ma già i primi dati che abbiamo raccolto indicano che non può esservi un effettiva autonomia a livello di governo regionale, di enti intermedi o di comune se non esistono una reale autonomia e un effettivo decentramento dei partiti a livello locale. Fino a quando

in Italia i partiti, chi più chi meno, saranno ordinati secondo un rigido accentramento, ebbene l'autonomia, la cosiddetta autonomia politica regionale, rischia di essere soltanto un alibi, senza avere o raggiungere effettivi contenuti.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sul tema delle Regioni a statuto speciale.

PRESIDENTE. Sarà contento l'onorevole Dujany!

MARTINES. Tutti sappiamo bene, e tra l'altro ciò emerge puntualmente anche dal rapporto Aniasi, che oggi la situazione delle Regioni a statuto speciale non è certo più quella che, almeno formalmente secondo le previsioni costituzionali, valeva a distinguerle da quelle a statuto ordinario. La specialità delle cinque Regioni differenziate è andata progressivamente decadendo e credo che oggi si possa affermare che le vere Regioni a statuto speciale sono le quindici a statuto ordinario. Non so a chi tale stato di fatto sia addebitabile, probabilmente anche ad alcune delle Regioni a statuto speciale che non hanno saputo sfruttare a pieno gli strumenti che i loro statuti mettevano a disposizione degli organi di governo regionale per caratterizzare in maniera netta e precisa la loro specialità. Forse però il discorso andrebbe impostato in maniera diversa e bisognerebbe chiedersi se le ragioni di tale specialità sussistano ancora oggi, almeno per alcune Regioni.

Attualmente, secondo le indagini da noi svolte, credo si possa affermare che la specialità delle cinque Regioni si manifesta in maniera più evidente sul versante finanziario che non su quello giuridico-istituzionale. La maggior parte delle loro entrate, infatti, è rappresentata da entrate tributarie erariali che non hanno vincoli di destinazione; è esattamente il contrario di quanto avviene per le quindici Regioni a statuto ordinario. Le cinque Regioni a statuto speciale, dunque, godono di maggiore autonomia di spesa e subiscono minori controlli sul piano dell'utilizzazione delle risorse finanziarie rispetto a quelle a statuto ordinario. Ora io non so se tale stato di fatto sia positivo o meno, ma

probabilmente non lo è e bisognerebbe allora concludere che l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale andrebbe sottoposta agli stessi vincoli e controlli ai quali è sottoposta quella delle Regioni a statuto ordinario.

Io parlo di autonomia finanziaria, anche se questa è in buona parte un'espressione vuota di contenuto perchè una vera e propria autonomia finanziaria ancora non esiste, dal momento che l'articolo 119 della Costituzione è stato attuato soltanto in alcune sue disposizioni e mancano ad esempio quegli strumenti di coordinamento tra finanza dello Stato, delle Regioni e dei comuni che l'articolo stesso prevede. Nel campo della provvista dei mezzi e degli strumenti finanziari di cui le Regioni possono avvalersi esiste quindi una mancanza di chiarezza e di precisi punti di riferimento.

È poi possibile rinvenire in campo legislativo un altro esempio di mancata chiarezza, a mio giudizio molto significativo e grave. La ricerca sul controllo delle leggi statali, condotta dal nostro Istituto, infatti, oltre alle indicazioni riguardanti i modi e metodi con cui vengono esercitati detti controlli, ha anche portato a chiarire che l'attuazione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, da alcuni considerato un punto di arrivo nel processo delle autonomie regionali, non è servita a delineare i settori di competenza dello Stato e delle Regioni. Lo scarso uso che lo Stato fa delle leggi-cornice costituisce un indice significativo, così come l'emanazione di leggi che contengono una disciplina puntuale delle materie invece riservate alle Regioni. La mancata fissazione di principi fondamentali che servano da guida e da indirizzo per l'attività legislativa regionale ha portato, come dicevo poco fa, ad una situazione di estrema confusione nei rapporti tra Stato e Regioni che rende difficile capire qual'è il ruolo che le Regioni sono oggi chiamate a svolgere secondo le norme costituzionali ed anche, certamente, secondo quella interpretazione evolutiva che delle norme costituzionali è pur necessario dare dopo quasi quarant'anni dalla loro entrata in vigore.

PRESIDENTE. La ringrazio professor Martines. Prenderà ora la parola il presidente del Formez, dottor Zoppi.

ZOPPI. Onorevole Presidente, grazie dell'invito e delle sue parole. Non mi soffermerò sul questionario, al quale abbiamo già risposto, ritenendo che gli onorevoli commissari possano leggere il documento che abbiamo invitato e — se credono — soffermarsi poi su alcuni aspetti. Mi permetterò di rinviare — anche se mi rendo conto che è un pò faticoso — ai quaranta volumi che abbiamo consegnato alla Commissione e che danno conto delle ricerche, degli studi, dei progetti e delle realizzazioni portate a termine nel settore delle Regioni e degli enti locali.

INGRAO. Lei ha molta fiducia nelle capacità lavorative del Parlamento.

ZOPPI. Sì, ho molta fiducia ed anche un pò di presunzione.

Mi soffermerò brevemente su alcuni aspetti che sono peculiari per chi si occupa specificamente di problemi organizzativi e formativi, sicuro poi di poter essere integrato e arricchito su aspetti di carattere più generale dall'avvocato Annesi, vice presidente del Formez.

Mi permetto anche di ricordare solo per un attimo l'indagine che, per incarico del Governo, il Formez consegnò due anni orsono al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati sui Ministeri italiani. Una indagine che si è condensata in 14 mila pagine sugli aspetti del funzionamento, dell'organizzazione, delle procedure, dei conti relativi appunto ai Ministeri. C'è il rammarico che questo ampio testo non abbia trovato pubblicazione e quindi diffusione adeguata, dopo lo sforzo che era stato compiuto per volontà appunto del Governo della Repubblica.

Le cose che dirò naturalmente non possono che riguardare il Mezzogiorno, in quanto il Centro che ho l'onore di presiedere è un organismo collegato all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che vive tra l'altro

un momento tanto travagliato, incerto e difficile. Osservando le Regioni meridionali, credo si debba dire che ci sono situazioni ineguali; sarebbe difficile, forse impossibile, dare un quadro unitario di riferimento, tanto sono diverse, per motivi culturali, storici ed economici, le singole realtà regionali e non solo quelle a statuto speciale, di antica formazione.

Esaminare i problemi delle Regioni e degli enti locali e quindi quelli connessi al rapporto con lo Stato e con il Governo centrale richiede sempre una attenzione e una analisi specifica molto puntuale. Credo in particolare di dover mettere in risalto un punto (e su questo poi di fatto mi soffermerò in questa esposizione). Oggi da più parti, direi quasi con una generalità di consensi, si sta ritenendo che una fase storica dell'intervento anche pubblico nei confronti delle Regioni meridionali da parte dello Stato sia superato e che comunque abbia minor peso, o debba avere in futuro minor peso, quell'intervento che si suole definire un pò sbrigativamente di tipo infrastrutturale, che ha riguardato cioè le infrastrutture fisiche e una politica di incentivi finanziari e creditizi alla nascente imprenditoria.

Sono fermamente convinto che ciò sia vero, anche se restano da risolvere tanti gravi problemi di carattere antico; basterebbe pensare ai trasporti o anche al divario che c'è nella pubblica istruzione, non tanto quantitativamente (anche se ci sono punte preoccupanti di abbandono dell'obbligo scolastico), quanto soprattutto qualitativamente, tra Sud e Nord.

Se tutto questo è vero significa — parlando per *slogans* — che occorre nel Mezzogiorno più promozione, più assistenza, più attenzione a quei problemi di gestione, di funzionamento degli apparati pubblici. Occorre fornire servizi che siano in primo luogo imparziali, ma anche efficaci ed efficienti, in modo da aiutare lo sviluppo di un terziario produttivo e avanzato, rendere le imprese competitive a partire dai settori maturi e rendere sempre più moderna l'agricoltura ed anche il turismo.

Sempre parlando un pò per *slogans*, occorrono più risorse immateriali anche nel Mezzogiorno, cioè occorre una strategia anche pubblica che parta dalle Regioni e dagli enti locali e che abbia maggiori capacità, rispetto al passato, di programmazione, di coordinamento, di produzione e di indirizzo, per facilitare il nascere o il consolidarsi di quella società organizzata che ancora oggi, malgrado i grandi progressi fatti e una serie di isole significative di sviluppo che sono emerse e si sono affermate, è carente nella stessa realtà regionale e forse in qualche caso assente.

È necessario verificare se le Regioni e gli enti locali meridionali posseggono gli apparati in grado di poter affrontare questa nuova e difficile fase; se al tempo stesso sono dotate di enti strumentali in grado di dialogare efficacemente con gli organismi di rappresentanza politica e di poter fornire quegli elementi conoscitivi di carattere economico-sociale idonei a sviluppare una corretta politica di programmazione e di sviluppo; infine, se c'è un contorno generale che privilegia, quando è necessario, gli aspetti culturali ed educativi, condizione essenziale per il prosperare e per l'affermarsi di una società veramente civile e democratica.

Ritengo, dal punto di osservazione del Formez, di poter affermare che esiste una realtà, anche positivamente in movimento, malgrado tante contraddizioni. Le Regioni infatti stanno cominciando, sia pure in maniera diseguale, a dotarsi di personale qualificato. Si comincia a porre attenzione ai problemi di gestione.

Appena pochi giorni fa abbiamo terminato, dopo due anni di lavoro insieme alla regione Puglia, una puntigliosa ricerca sulla stessa regione Puglia, sul suo funzionamento, sulla sua legislazione, sul suo personale, sulla sua organizzazione. Abbiamo così messo questa Regione in condizione di conoscere se stessa e di potersi risollevare e riordinare.

Per concludere, credo si debba sottolineare l'attenzione che è necessario porre, da parte degli apparati interni gestionali ed organizzativi, a questi problemi; ma ci deve essere anche un sostegno di carattere gene-

rale che va dagli enti strumentali fino a tutta la società civile. Questa infatti è la vera condizione, insieme ad una politica economica nazionale coerente, per rafforzare, confermare e sviluppare il Mezzogiorno nella nuova fase.

Ho guardato i fatti da un versante forse un pò particolare rispetto all'ottica della Commissione; ma mi sembrava utile — sempre pronto naturalmente nei limiti delle mie possibilità ad integrare quanto ho detto — toccare questi aspetti, perchè, a mio avviso, soltanto affrontando e risolvendo i problemi che ho richiamato si può veramente dare luogo a quella composizione armonica di rapporti tra enti locali, Regioni e Stato che sta a cuore al Parlamento e alla Commissione.

PRESIDENTE. Grazie presidente Zoppi. Possiamo ora ascoltare il presidente del Centro riforma dello Stato, onorevole Ingrao.

INGRAO. Ringrazio anch'io la Commissione ed il suo Presidente per questo invito ad una iniziativa che ci sembra di grande interesse e di grande importanza. Cercherò di dare una risposta non dico globale, perchè sarebbe un'intenzione troppo ambiziosa, ma di insieme alle varie questioni che ci sono state poste.

In questa esposizione vorrei partire da un giudizio sulla forte positività che ebbe la scelta, sia pure molto ritardata, dell'avvento delle Regioni nel 1970. Lo faccio perchè vorrei ricordare le matrici fondamentali e le grosse spinte che portarono a quella scelta. Le riassumo così: l'esigenza di costruire soggetti, strumenti, che intervenissero sulla direzione, sulla qualità dello sviluppo e sulla domanda di programmazione che allora era così forte; sulla necessità di intervenire sul degrado del territorio; sull'esigenza di una risposta alla richiesta di nuovi servizi sociali ed infine, sulla ricerca di momenti e sedi decentrate in cui si potesse esprimere la partecipazione dal basso.

Ho ricordato queste matrici perchè ritengo che quella spinta trovi oggi una nuova e anche più urgente connotazione in relazione ad una serie di fenomeni che elenco molto

sommariamente: le grandi ristrutturazioni sovranazionali degli apparati produttivi; gli sviluppi dell'innovazione tecnologica e della ricerca scientifica con le mutazioni che essi stanno portando nella composizione sociale dei Paesi; c'è poi tutto il campo nuovo che si è aperto con la telematica e l'avanzata delle grandi multinazionali che dominano questo campo.

Mi sembra che, se vogliamo rispondere a questa sfida che ha dimensioni sovranazionali ed investe il fondo delle strutture produttive ma anche culturali del nostro Paese, dobbiamo riaprire la questione dell'orientamento, della direzione dello sviluppo. Ma in che modo? Innanzitutto ricavo da ciò che ho sentito in questa sede una conferma; appare chiaramente che la forza, la tenuta del processo produttivo, la nozione stessa di produttività, ormai non possono essere più misurate a livello di singole grandi fabbriche o singoli settori produttivi. Appaiono invece in rapporto diretto con lo sviluppo e la diffusione della cultura non solo ad alto livello, ma anche in relazione all'articolazione territoriale dei grandi apparati di ricerca (nel Mezzogiorno è problema acutissimo); al governo della formazione professionale, della mobilità della forza-lavoro sul territorio ed infine con i progetti, i processi di integrazione regionale, locale, che ormai devono vedere strettamente collegati agricoltura, industria, turismo e servizi.

L'ambiente, l'articolazione territoriale, la dislocazione e mobilitazione delle risorse locali non appaiono più come un regalo fatto a quella terra, ma come necessità dello sviluppo nazionale. La dimensione regionale mi sembra perciò che si riponga non come concessione a parti separate della nazione, ma come dimensione necessaria, moderna, attuale per reggere a quelle sfide alle quali lo Stato nazionale accentrato non è più in grado di far fronte. Se non avviene questo, vedo il riaprirsi, l'aggravarsi del dualismo Nord-Sud in termini anche più pesanti degli anni quaranta.

Se questa valutazione è esatta, si vedono anche i motivi per cui le Regioni attraversano grandi difficoltà e si trovano spiazzate ad affrontare la dura sfida di cui parlavo.

Due mi sembrano i nodi che sono stati evocati nella discussione: il primo riguarda il governo dello sviluppo, il secondo la riforma dello Stato. Ricordo bene che le Regioni sorsero su una forte motivazione di intervento nel governo dell'economia, in una prospettiva di programmazione; si parlava allora di progettualità poliennale, di valutazione orizzontale dello sviluppo del Paese. Purtroppo però c'è stato il fallimento, la messa in soffitta di questo progetto ed anche le politiche industriali settoriali sono fallite. L'orientamento che è prevalso è stato di concentrarsi esclusivamente verso politiche economiche di contenimento della domanda o di determinate retribuzioni. È caduta così nei fatti la possibilità per le Regioni di dare concretezza anche a quei primi piani di sviluppo che pure furono elaborati e di poter intervenire nell'ambito territoriale che si trovavano a dirigere, come pure di potere influire sugli indirizzi della politica nazionale. È chiaro quindi come poi l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sia rimasto lettera morta. Ecco la ragione per la quale la risposta delle Regioni alla proposta di legge finanziaria e di bilancio dello Stato è stata la dichiarazione unanime che mancano i dati per poter fare qualsiasi calcolo poliennale.

Dico questo perchè sono convinto che è da criticare, come già è stato fatto, l'amministrativizzazione delle Regioni e la loro riduzione a compiti di gestione di flussi frammentari di spesa che venivano da fuori. Non voglio togliere responsabilità alle Regioni, ma la fonte sta in questo nodo; naturalmente, vi è una analisi differenziata: credo che nelle Regioni del centro-nord vi siano stati tentativi interessanti di politica di sostegno all'agricoltura e all'artigianato, di politica dei servizi e interventi di rilievo sul settore industriale. Le cose sono andate diversamente nel Mezzogiorno dove è prevalsa una politica di assistenzialismo che, non utilizzando fino in fondo le risorse, creava persino dei residui passivi.

Non intendo scagionare le Regioni, ma proprio questi processi di riduzione, di mortificazione amministrativistica delle Regioni,

hanno alcune connotazioni che si ricollegano al ripiegamento sullo sviluppo, ed hanno conseguenze delle quali non dobbiamo troppo sorprenderci, come i processi di competizione e di separazione tra Regioni e enti locali, di blocco delle deleghe verso il basso, spesso con rapporti e contratti separati dei vari assessorati comunali e regionali con settori dei Ministeri.

Ormai tutti gli studiosi, come anche la nostra ricerca, ci dicono che nel momento in cui scattava l'avvento delle Regioni bisognava realizzare una riforma dello Stato accentratore per evitare sia la sconfitta delle Regioni, sia confusione. Sappiamo che questo non c'è stato, voglio sottolinearlo, non solo per ritardi, omissioni, ma perchè hanno vinto determinati poteri che non volevano nè una democratizzazione dello Stato nè un governo democratico dell'economia.

E risulta chiaro che non poteva trattarsi solo del riordino e della soppressione di qualche Ministero — questo è un elemento che vorrei sottolineare — ma della struttura stessa del Governo per Ministeri, come è definita anche in una certa dottrina, cioè Governo come somma talora incomunicante di Ministeri: è questo tipo di Governo, non costruito su programmi finalizzati ma su equilibri e spartizioni partitiche, che poi ha alimentato e favorito quella riduzione amministrativistica delle Regioni e le ha ridotte a canali di spesa in gran parte predeterminati e che fa crescere quella selva di comitati cogestionali che stanno diventando numerosissimi.

Pertanto sono giuste le richieste di attuazione della riforma della Presidenza del Consiglio, della riforma dell'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali, della legge di riforma delle autonomie, ma secondo me tutto ciò ha valenza reale se cambia il tipo di Governo come struttura, come fondamento e funzionalità. A mio parere questo tipo di Governo ha pesato non solo sulle Regioni ma anche sul tipo di lavori e di funzionamento del Parlamento: non voglio difendere il Parlamento, ma mi riferisco anche alla mia personale esperienza. Non a caso il Parlamento è arti-

colato in Commissioni specularmente corrispondenti ai Ministeri — e voi Commissione per le questioni regionali non sapete dove collocarvi —, non a caso è tutto rivolto a rispondere ad atti del Governo centrale, quasi indifferente (forse il termine può apparire pesante) alle iniziative legislative delle Regioni. Questo mi sembra l'altro nodo istituzionale rivelatore: Parlamento ed assemblee legislative regionali dovrebbero trovare secondo la Costituzione, le sedi e la forma di rapporto permanente sia pure dialettico, sia pure nella distinzione delle funzioni, di reciproca informazione, di reciproco confronto e direi anche di studio, a livelli diversi, operando in una zona comune che è molto delicata, aperta e controversa come quella della funzione legislativa.

Tutti sappiamo quali danni e quale confusione sta creando il dilagare di una legislazione minuta che ha vincolato le Regioni e le ha trascinate verso una legislazione di tipo amministrativo. Per questo mi trovo d'accordo su una serie di proposte emerse dai vostri lavori: garantire l'*iter* delle proposte legislative avanzate dalle Regioni, riconoscere la competenza della Commissione bicamerale consultiva e dare pareri sulle leggi di prevalente interesse regionale, ed altri canali da sperimentare. Tuttavia alla base di tutto mi sembra ci sia la necessità di superare la distanza assurda, direi siderale, il non parlarsi, che oggi esiste fra Parlamento ed assemblee regionali. Senza voler attribuire responsabilità, cito la mia esperienza personale: quando ero Presidente della Camera dei deputati, ci scontrammo sulla difficoltà che le Presidenze di Camera e Senato ricevevano contemporaneamente i Presidenti dei Consigli regionali. Siamo arrivati a questo assurdo, eppure Parlamento e Regioni hanno di fronte l'enorme compito di rielaborare il tipo di legge oggi, di fronte ad un pluralismo di fonti che si è allargato ed alla complessità della normazione degli stati moderni, ed hanno anche il compito di ridefinire il modo in cui oggi va articolata la produzione legislativa per una chiara definizione dei ruoli.

Mi permetto di dire a questo punto che per trovare risposta a questa difficile ma

essenziale questione, cos'è la legge oggi, quale tipo di legge oggi, c'è bisogno di ricerche e di studi che nè il Parlamento, nè il Governo, ma neanche le Regioni, — a mio parere — stanno promuovendo.

Sono essenziali il rapporto ed il dialogo fra Parlamento e Consigli regionali, la capacità di farsi promotori (ben venga perciò il Convegno di gennaio) nel Paese di una nuova cultura istituzionale e giuridica, di contatti permanenti con centri di ricerca, con le università e con la ricerca universitaria e la capacità di farsi promotori di una cultura diffusa. E ciò è tanto più importante, se è vero che una delle assurdità del processo formativo del nostro Paese è l'ignoranza da parte del cittadino — che ne è utente — delle elementari conoscenze del meccanismo istituzionale. Tuttavia sono anch'io convinto che questa riforma del rapporto tra organi delle autonomie e istituzioni centrali deve esprimersi non solo in alcune revisioni dei regolamenti parlamentari ma anche nell'aggiornamento di alcuni articoli della Costituzione, in modo particolare dell'articolo 117.

Ritengo anche che non possiamo non considerare esaurite le autonomie speciali; semmai vedo, nell'appannarsi di alcune prerogative, non solo un ritardo dello Stato centrale, ma un elemento di separatezza che si è creato. Ricordo cosa sono state alcune Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno e la grande battaglia autonomistica del 1970, ricordo i convegni di Cagliari e di Palermo, ma dopo mi sembra che queste Regioni si siano rinchiusi nel loro guscio e il danno maggiore lo ha subito il Mezzogiorno che avrebbe invece potuto inserirsi in quel movimento, mentre oggi si trova esposto sempre di più al gioco delle lottizzazioni e alla penetrazione del nuovo potere camorristico e mafioso. Sottolineo questi fatti perchè, al momento in cui noi individuiamo certi nodi, ci dobbiamo chiedere attraverso quali processi e con quali soggetti è possibile superare la crisi attuale e rimettere in movimento la riforma autonomistica delle istituzioni. Auguro molto successo al vostro lavoro ed al lavoro della Commissione Bozzi, ma le Commissioni non stanno in cielo: stanno in

terra e non possono fare l'impossibile. Per questo mi sono permesso di richiamare la attenzione sul rapporto fra Regioni e sviluppo, perchè penso che una razionalizzazione amministrativa non basta per uscire dalla crisi se non riparte una battaglia sullo sviluppo e una rilettura dello sviluppo stesso. Se le Regioni vogliono recuperare il loro ruolo devono puntare su un rilancio dello sviluppo che si basi sui grandi temi della cultura diffusa, dei progetti integrati, di una nuova formazione professionale, di uno slancio e di un riequilibrio dei centri di elaborazione scientifica, della valorizzazione dello ambiente. Per questo le Regioni devono essere messe in condizione di essere altro da ciò che sono state prevalentemente sino ad oggi, essere cioè molto più progetto territoriale ed interregionale, piuttosto che amministrazione assessorile, molto più interlocutori e protagonisti del governo dell'economia ed anche coraggioso movimento di delega della funzione amministrativa verso il basso.

Ritengo che solo acquistando questo volto le Regioni possono pesare di più sulla politica comunitaria, per dare il loro contributo alla politica europeistica. Quindi occorre pervenire alla riforma delle istituzioni, ad un Governo-programma, al monocameralismo, alla ridefinizione delle Commissioni parlamentari, alla riforma della finanza regionale e locale ed anche alla ridefinizione di certi articoli della Costituzione, ma raducando queste riforme in una proposta che legghi sviluppo, cultura, qualificazione professionale, mercato del lavoro, ambiente, ed indichi proprio nell'autonomismo l'articolazione necessaria per dare qualità a questa risposta ed alle innovazioni in atto.

Mi sembra che in questa ottica si possono identificare le forze, i soggetti, in grado di intraprendere una concreta battaglia in tal senso; il sindacato di oggi nel Sud — ma non soltanto nel Sud — ha la necessità di trovare un valido interlocutore nelle Regioni e maggiore importanza assumono i rapporti con movimenti come quello di liberazione della donna, con il volontariato che cerca nuovi modi di fare politica, con la crescente domanda di lavoro del mondo giovanile. Ciò

può avvenire a condizione che la trama delle autonomie si liberi non solo dalla lottizzazione illegale ed illegittima di apparati pubblici ma — questo lo vorrei sottolineare — anche da quello che definirei il « partitismo », dal rinchiudere tempi di decisione, scelte di competenza, selezione dei quadri, entro i confini del soggetto « partito ».

Le Regioni possono vincere se guardano al di là di questi aspetti.

L'ultima questione istituzionale che voglio porre è una specie di domanda: è lecito che vi siano Regioni che devono trovarsi in crisi pressochè permanente per mesi e mesi, quasi per anni, per aspettare — mi dispiace di dover usare questa parola — i comodi delle decisioni e dei patteggiamenti che interessano questo o quel partito? Oppure è possibile e utile pensare a rendere più stringenti le norme che concernono l'eventuale scioglimento dei Consigli regionali, per esempio integrando l'articolo 126 della Costituzione, secondo capoverso, magari fissando un termine limite entro il quale la impossibilità di formare una maggioranza — che è motivo di scioglimento — viene considerata manifesta? È forse una cosa troppo drastica? Allora concludo dicendo che se non rompiamo certe arroganze politiche non riusciremo ad ottenere nessun risanamento e quindi nessun autonomismo e rilancio delle Regioni.

MURATORE, *senatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURATORE, *senatore*. Ho ascoltato con molto interesse il Direttore generale dell'Istituto di studi sulle Regioni del CNR e mi pare siano emerse alcune verità che del resto in queste nostre sedute abbiamo sentito ripetere da chi vive giorno per giorno queste situazioni: da un lato lo Stato che usurpa e comprime le Regioni, dall'altro lato le Regioni che non delegano agli enti locali; problemi di personale non qualificato (e questo è stato rilevato dal Fornez in maniera abbastanza chiara e credo che il

Formez abbia molti meriti in questo campo, per esempio per la formazione di quadri e nella redazione dei bilanci regionali). Non v'è dubbio che ci troviamo di fronte a cose che possono apparire assurde e inspiegabili: il presidente Ingrao mi pare abbia dato alcune motivazioni di carattere politico che risalgono ad incrostazioni del passato, ad alcune incapacità e mancanze di volontà, ma anche ad alcune ormai superate articolazioni della stessa Costituzione e richiamava la possibilità di modificare l'articolo 117. Qualcuno ha scritto che è più facile in questo momento spiegare la Trinità, trina e una, mentre è difficile spiegarsi lo Stato, uno e « centuplici ».

Da un lato c'è maggiore richiesta di autonomia, dall'altro lo Stato chiede invece una attività di coordinamento in quanto si può verificare che alcune Regioni si sviluppino meglio e altre non si sviluppino affatto. Non è soltanto un problema di interventi finanziari, ma è anche un problema di capacità, di volontà, di stimoli e — come diceva in maniera preoccupante il rappresentante del Formez — di scarsa presenza di strumenti, di strutture, di personale, di apparati. Emerge quindi dagli interventi di autorevoli ricercatori del settore questa realtà e la domanda che vorrei porre è questa: voi che avete studiato il problema, avete diagnosticato il male, non ritenete che dovrete cercare di suggerire un farmaco adatto in maniera da seguire una terapia d'urto? Infatti non è possibile che dopo quindici anni di lamentazione da parte di chi vive questa realtà, da parte di ricercatori come voi siete, quali il CNR, il Formez ed altri centri come quello presieduto dall'onorevole Ingrao, siamo ancora nella condizione di lamentarci senza riuscire ad arrivare alla soluzione dei problemi.

MOSCHINI, *deputato*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MOSCHINI, *deputato*. Rapidamente voglio esprimere un apprezzamento (per i contributi scritti non sono ancora in grado di dirlo) per gli interventi dei rappresentanti dei centri di ricerca e di studio che sono nostri ospiti. Mi sembra importante il tipo di contributi che sono stati dati proprio perchè, specialmente all'inizio di questa nostra indagine, avevamo, fra le altre, la preoccupazione che ognuno cercasse — mi riferisco in particolare alle Regioni e agli enti locali in quanto difficilmente abbiamo ascoltato in modo diretto i rappresentanti dello Stato centrale — soprattutto di giustificare i propri ritardi. Invece, a mio parere, il dibattito di oggi e i contributi che oggi sono stati dati hanno innanzitutto il merito di condurre il dibattito su coordinate generali e all'interno delle quali vi sono non pochi spunti critici sul comportamento e la politica dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

Detto questo voglio riproporre una questione che abbiamo colto fin dall'inizio come uno degli aspetti più nuovi e più delicati di questa indagine. Siamo tutti consapevoli di attraversare una fase estremamente difficile per quanto riguarda la realtà economica e sociale del Paese e, a fronte di questa realtà, abbiamo detto che c'è forse una novità che è andata emergendo nel corso della esperienza regionale, che andrebbe periodicizzata e distinta maggiormente. Infatti, a fronte di crisi soprattutto in alcune Regioni del Paese, crisi dei settori dello sviluppo e dei settori industriali, abbiamo visto emergere, non sempre e non ovunque allo stesso modo, un soggetto politico nuovo costituito dalla Regione: si è detto che, mentre fino ad ora per le richieste di una qualsiasi fabbrica il primo interlocutore era — e rimane — il sindaco, oggi anche la Regione è un punto di riferimento. In effetti le Regioni hanno cercato di dare risposte a crisi industriali di interi settori, sia dell'industria pubblica che di quella privata, anche se sono in larga misura dotate di poteri indiretti o, come si

dice, infrastrutturali che hanno una incidenza appunto indiretta sull'assetto e sullo sviluppo economico.

Nel corso di questa indagine abbiamo avuto occasione di discutere con altri rappresentanti: organizzazioni sindacali, Confindustria, eccetera. Ora, non mi richiamo soltanto alle ultime affermazioni fatte dal collega Ingrao, ma anche a quanto emerso negli interventi del professor Martines e del dottor Zoppo. Da tutto ciò è emersa la necessità di proporre un nuovo tipo di intervento dei poteri pubblici o del Governo per lo sviluppo; ma si pone anche la questione di una revisione dello stesso articolo 117 della Costituzione relativamente ai poteri d'intervento delle Regioni in materia economica, onde attribuire ad esse competenze più specifiche in tema di sviluppo economico.

Le Regioni hanno già delle competenze proprie, ad esempio per quanto riguarda la formazione professionale ed una certa competenza per quanto riguarda l'artigianato. Non ne hanno invece — o ne hanno ben poche — per altri settori, come il mercato del lavoro, che pure è connesso a quello della formazione professionale.

La domanda che voglio porre, e che abbiamo ricordato prima perchè è stata già rivolta ai rappresentanti della Confindustria, è se si ritiene che le Regioni abbiano abbastanza potere nelle materie in cui hanno già una loro competenza. A me pare — anche dalle cose che avete detto voi stessi — che invece, qualunque sia il giudizio che si dà sul governo delle Regioni in questi anni, si ponga comunque la questione dell'allargamento dei loro poteri. A vostro parere, c'è la necessità di andare ad interventi più diretti e quindi alla concessione di competenze specifiche in materia di sviluppo economico, non inteso solo genericamente, ma in particolare riferendosi al mercato del lavoro ed ad altri campi?

In questo quadro pongo un'altra domanda di estrema attualità, che è stata riproposta dalla vicenda non conclusa della Cassa del Mezzogiorno. Uno degli argomenti usato da parte anche di molti commentatori è che, comunque si giudichi l'intervento straordi-

nario, in un campo come quello della casa, le Regioni hanno dato una così pessima prova di sé per cui è meglio la Cassa di quanto hanno fatto le Regioni.

Ritenete allora che, pure in presenza di questa situazione, si debba passare ad una responsabilizzazione maggiore delle Regioni meridionali (a prescindere anche dal giudizio che si dà sul loro governo)? Vorrei attenermi soprattutto a questi argomenti, anche se le cose che avete detto mi indurrebbero a porre altri quesiti.

DI LEMBO, *senatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI LEMBO, *senatore*. Cercherò di mantenermi il più possibile fedele al tema di questa riunione, tenendo conto di come si è svolto il dibattito. Sono felice di intervenire in questa sede stasera, perchè non dimentico la mia lunga collaborazione — anche se molto modesta — con il CNR, durata fino al 1978, come dipendente regionale e come componente di Comitati consultivi, organizzati dal CNR. Mi fa piacere inoltre che sia presente il dottor Zoppi, perchè ho partecipato fino al 1978 alla maggior parte dei seminari che il Formez ha organizzato su materie di interesse regionale.

Credo che in tutte le riunioni di questa Commissione (e mi riferisco anche a quelle svolte nella scorsa legislatura) abbiamo toccato tutti i punti che ostacolano lo sviluppo regionale e la realizzazione del disegno costituzionale; realizzazione che vorrei vedere effettuata tenendo conto dell'attuale Costituzione e non di quella eventuale, che potrebbe essere varata oppure no.

Nella Costituzione attuale vi è lo spazio necessario perchè il regionalismo possa essere concretamente attuato. Abbiamo fatto tante altre sedute, abbiamo affrontato altri temi come quello relativo all'attuazione dell'articolo 11 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 sulla programmazione, riuscendo ad individuare anche

allora alcuni ostacoli all'attuazione completa del disegno costituzionale.

Abbiamo inoltre parlato dei controlli — visti anche come causa di appiattimento della legislazione regionale — che sostanzialmente contrastano con il disegno costituzionale. Rilevammo allora che le Regioni sembravano preferire la contrattazione diretta con il Governo, perchè con quest'ultimo si riusciva ad ottenere di più. Chiarimmo quindi che occorreva ridisegnare meglio i poteri delle Regioni, ma ciò portava a conclusioni che esse contestavano.

Altre sedute si sono concluse con documenti che mettevano in luce i problemi da risolvere, che sono poi gli stessi di oggi.

Sono d'accordo sul discorso fatto in ordine alla mancanza di strutture nelle Regioni, ma fino ad un certo punto. Non calcherei molto la mano su questo punto.

Credo invece che la mano bisognerebbe calcarla sulla mancanza di organizzazione. Vi è stato un momento in cui abbiamo demolito le strutture regionali non sostituendole con altre. Non siamo stati capaci di decentrare e quindi di dare deleghe agli enti locali, ma non siamo stati nemmeno capaci di effettuare un decentramento amministrativo-burocratico che rendesse funzionale la macchina delle Regioni.

Condivido molti dei rilievi fatti ed in particolare sono d'accordo con il presidente Ingrao nel ritenere che oggi la programmazione debba partire dal basso e che, di fronte ai problemi della terza rivoluzione industriale, si possa operare con una programmazione totale che venga appunto dal basso.

Oggi ci troviamo di fronte ad un contrasto tra Stato e Regioni e ad un altro contrasto tra Regioni e comuni. A mio avviso, non è solo un contrasto di natura finanziaria, bensì anche di carattere culturale. Infatti è necessario, per rilanciare il regionalismo e la partecipazione, risolvere innanzitutto un problema di carattere culturale; ma non può trattarsi di cultura di *élite*, per cui va bene il contatto con i grossi organismi e con le grosse università, ma è necessaria

anche una cultura che interessi tutte le strutture e tutta la popolazione.

Ho avuto una esperienza, non soltanto nella mia Regione, che certamente fa meditare. Chi ha partecipato ai lavori di un Consiglio regionale e contemporaneamente è stato membro di un Consiglio comunale mi può capire. I lavori dei comuni sono molto seguiti, mentre quelli delle Regioni passano nella assoluta indifferenza della popolazione. Questo deve farci capire che è necessario uno sforzo diretto ad una maggiore diffusione della cultura e dell'informazione. Ogni legge (lo sappiamo tutti: non è retorica) vive soprattutto nella coscienza della gente e non solo nella coscienza di pochi operatori del diritto o di pochi operatori che si cimentano con problemi di carattere economico o di carattere programmatico; la legge vive soprattutto nella coscienza della gente. È proprio per questo che sarebbe necessario avere strutture regionali decentrate ed avere la capacità di far partecipare le altre realtà autonome allo sviluppo regionale.

Ci troviamo di fronte ad una giusta lamentela delle Regioni: la Costituzione ha allargato i poteri delle Regioni, affidando loro un altro potere (si tratta di un potere che, se ben esercitato, è enorme) cioè ha consentito ai Consigli regionali di intervenire nella legislazione statale attraverso la presentazione di disegni di legge; i nostri Regolamenti però non consentono alle Regioni stesse di portarli avanti e farli almeno approdare alla fase di discussione. D'altra parte assistiamo allo stesso fenomeno nelle Regioni dato che ogni statuto consente agli enti locali di partecipare alla legislazione regionale, ma è noto che i disegni di legge presentati dai comuni sono molto pochi, e questo è un fatto grave. Bisogna anche precisare che i disegni di legge elaborati dai comuni non hanno mai trovato risposta nelle Regioni. Ecco perchè affermo che il problema è molto più complesso e che non si risolve soltanto con una legge o con un decreto.

È necessario che il regionalismo cresca nella mentalità della gente. Si è parlato di dualismo tra il Nord ed il Sud; questo dua-

lismo indubbiamente esiste. Sono d'accordo con il dottor Zoppi quando egli si domanda cosa fare con le Regioni meridionali. Queste Regioni non hanno strutture; è perciò possibile affidare tutto alle Regioni stesse? Per quanto riguarda la programmazione, soprattutto per quella proveniente dal basso, io sostengo che questo è possibile, necessario e indispensabile dato che è richiesto anche dalla Costituzione.

Dobbiamo evitare (questo è un mio timore che potrebbe rilevarsi infondato) che al dualismo tra il Nord e il Sud si abbinino il dualismo tra Regioni meridionali, cosa che si rivelerebbe deleteria. Già nel Comitato delle Regioni meridionali (che ha funzionato presso la Cassa del Mezzogiorno), vi sono stati alcuni tentativi di ciascuna Regione di accaparrarsi la maggior parte dei finanziamenti; ecco perchè il Comitato ha funzionato male.

La concezione dominante è quella che con maggiori finanziamenti si riesce a raggiungere un maggiore sviluppo, ma questo non è esatto. È perciò necessario un migliore coordinamento per arrivare ad avere strutture coordinate che si avvalgano delle Regioni, ma che evitino anche l'insorgere del dualismo.

Sono meridionale, perciò vorrei anche giustificare il Sud nelle sue azioni. Per quanto riguarda il sostegno all'agricoltura è noto che il Sud ha avuto degli aiuti e che il Nord non ne ha avuti. Quando si afferma questo non ci si rende conto, però, della differenza che esiste tra agricoltura del Nord e agricoltura del Sud. Di ciò ha già parlato per primo Giustino Fortunato quando ha denunciato per la prima volta che il Sud non è fertile perchè è privo quasi totalmente di acqua a differenza del Nord. Quindi le infrastrutture erano necessarie per sviluppare l'agricoltura nel Sud e si potevano ottenere soltanto con l'aiuto di interventi straordinari.

Le Regioni, cioè, non erano in grado di creare grossi impianti. Gli *slogans* di un passato regime parlavano del « granaio d'Italia » o della « conca d'oro », ma erano queste

solo affermazioni retoriche e assolutamente false. Perchè l'agricoltura possa decollare nel Sud sono ancora necessari numerosi interventi strutturali di cui il Nord non ha bisogno. Per rendersi conto di questo è sufficiente notare la differenza di precipitazioni e conseguentemente la differenza del tasso di umidità tra Nord e Sud.

Vorrei fare ora alcune domande. Vorrei chiedere al dottor Zoppi, che in qualità di presidente del Formez dovrebbe essere a conoscenza del problema, se vi è stato nelle Regioni un decentramento burocratico che ha consentito alle strutture regionali di funzionare e se sono stati creati degli strumenti nelle varie Regioni d'Italia che permettano di ridurre la ministerializzazione degli assessorati regionali. Infatti, così come esiste una strutturazione del Governo per Ministeri, è innegabile che esista anche una analoga strutturazione della Regione per assessorati.

Vorrei infine domandare in che cosa differiscono i Regolamenti parlamentari da quelli dei Consigli regionali.

DUJANY, *onorevole*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DUJANY, *onorevole*. Ho seguito con molto interesse gli interventi fin qui svolti. Le affermazioni che mi hanno maggiormente colpito e che sottoscrivo sono due. La prima è questa: non ci può essere autonomia politica se non c'è una riforma dei partiti. La seconda: non ci può essere una affermazione delle Regioni e dello Stato regionale se non vi è la riforma dello Stato accentratore. Credo che queste siano due osservazioni di fondo che permettono di dar spazio ad un ordinamento diverso.

Se noi pensiamo allo scritto del nostro presidente Einaudi del 1944 ci rendiamo conto di molte cose; egli scrisse mentre rientrava dalla Svizzera il suo famoso articolo

« Via i prefetti » dato che sperava in una Repubblica diversa. Malgrado siano passati quaranta anni da quel momento, la figura dello Stato accentratore è rimasta inalterata.

Fatta questa breve premessa, vorrei fare alcune precisazioni. Non vi sembra che lo Stato regionale, cioè la riforma dello Stato accentratore, passi attraverso una cultura diversa, la cultura della « diversità » in contrapposto alla cultura della « uniformità »? Dal modo di comportarsi sia degli organi parlamentari, sia della burocrazia, che del Governo, mi sembra che ci si preoccupi continuamente dell'uniformità considerata nel suo significato peggiore.

Una cultura della « diversità » ci permetterebbe una visione diversa del problema, mentre la cultura dell'« uniformità » non ci permette di superarlo.

Vorrei fare ora una seconda domanda: le Regioni a statuto speciale sono un problema che a mio parere è stato fino ad oggi trattato superficialmente. Vorrei domandarvi se ritenete tuttora valida l'esistenza delle Regioni a statuto speciale e necessario il loro rafforzamento. Si è detto che esse si trovano in una posizione di debolezza ed io concordo su questo. Perché accade ciò?

Da un primo momento, dagli anni '45 fino agli anni '60-'70, queste Regioni, per affermare la loro diversità e concretizzare le norme statutarie, hanno combattuto come dei corpi esterni con uno Stato che si dichiarava in via generale antiregionalista. Poi questa contrapposizione frontale si è modificata, trasformandosi, per quanto riguarda lo Stato, in una posizione maggiormente scivolosa e sinuosa quando, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le Regioni si sono trasformate in organi di decentramento amministrativo con tutte quelle implicazioni di comoda demagogia e di facile clientelismo che già qualcuno ha sottolineato.

A mio avviso ciò ha determinato per le Regioni a statuto speciale — mi riferisco in particolare a quella che conosco meglio, la mia — un rinchiudersi in se stesse in una posizione di difesa, non avendo più neanche lo spazio per combattere. Vi chiedo un mag-

giore approfondimento su questa mia impressione.

MATTEOLI, *deputato*. Chiedo la parola.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MATTEOLI, *deputato*. Appartengo a quella minoranza politica che non ha mai creduto alla utilità dell'avvento regionale e che anzi lo ha ritenuto addirittura dannoso; il quadro che i tre illustri ospiti di oggi hanno tratteggiato sul funzionamento delle Regioni stesse non può che avvalorare la mia convinzione. Soprattutto un'affermazione del professor Martines, ripresa anche dal collega che mi ha preceduto, mi ha particolarmente colpito. Il Direttore dell'Istituto di studi sulle Regioni ha infatti sostenuto che non sarà mai possibile una vera autonomia regionale finché non esisterà un'effettiva autonomia dei partiti a livello locale. Siamo sul tema dei partiti accentratori, tema che fa da *pendant* con quello dello Stato accentratore.

A mio avviso, questa denuncia, o diagnosi che sia, è estremamente grave e chiedo pertanto al professor Martines — è questa la mia domanda — qual'è la terapia da seguire. Non credo infatti che il richiamo fatto dall'onorevole Ingrao all'applicazione dell'articolo 126 della Costituzione, riguardante lo scioglimento dei Consigli regionali in caso di ritardo nella formazione del governo della Regione, sia una terapia vincente o quantomeno sufficiente.

MELANDRI, *senatore*. Chiedo la parola.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MELANDRI, *senatore*. Desidero innanzitutto scusarmi per l'assolutamente indesiderato ritardo che mi ha impedito di ascoltare fin dall'inizio gli interventi che, da quanto ho appurato dai colleghi, si sono rivelati estremamente interessanti e importanti. Da quanto ho potuto capire, comunque, mi sembra che si stia dilatando e dramma-

tizzando troppo la questione regionale. In proposito non va dimenticato che i primi decreti delegati risalgono al 1972 e che la legge n. 382 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 sono rispettivamente del 1976 e del 1977. In sostanza, dunque, si sono avuti cinque anni per operare un trasferimento rivoluzionario di poteri dallo Stato alle Regioni. Chi come me ha partecipato all'esperienza regionale si è trovato sotto una valanga di competenze, senza poter mettere ordine nella complessità, molteplicità e densità dei problemi che venivano scaricati sulle Regioni. Dopo il 1977 si è posta all'attenzione generale la difficoltà di operare un riforma delle autonomie. Le Regioni si sono trovate nella impossibilità di delegare funzioni agli enti locali a causa dei contrasti emersi all'interno e tra le singole forze politiche. Ricordo in proposito di aver gestito, assieme all'allora Vice presidente della Giunta dell'Emilia Romagna, la famosa legge — prima in Italia — per i comprensori, per la definizione cioè degli enti intermedi, struttura totalmente tramontata nel giro di pochi anni. Quello che intendo dire è che sul discorso della delega dalle Regioni agli enti locali, si è verificato un blocco nella impostazione e nella strutturazione. Ciò ha naturalmente e necessariamente causato un processo di burocratizzazione. Quando, infatti, non si può delegare, si è costretti a gestire direttamente e ad aumentare di conseguenza, come è accaduto in moltissime Regioni, le strutture e il numero dei dirigenti.

In quello stesso arco temporale è venuto a coincidere un altro fenomeno molto importante: il tramonto del mito sessantottesco. Le normative degli statuti che recepiamo molte istanze partecipative non vengono quasi più attuate perchè si avverte la frustrazione nell'applicare un'impostazione di carattere concettuale che il tempo ha ormai sepolto

A questo è da aggiungere la differenza sostanziale tra le Regioni del nord e quelle del sud che è venuta emergendo. La doppia velocità in cui l'Italia si muove ha indubbiamente stimolato un processo di neocentra-

lismo e resi necessari un coordinamento e un'uniformità maggiori nell'impostazione di alcuni problemi. Ad esempio anche la rigidità dei bilanci regionali — rigidità che è stata recentemente denunciata dal nostro Presidente in un articolo su « Rinascita » — è il prodotto diretto della constatazione di doppia velocità con la quale il nostro Paese, con divaricazioni sempre crescenti come le statistiche indicano, marcia. Non va infine dimenticata la generale crisi economica che costituisce un ulteriore fattore di accentramento. Considerato tutto ciò mi chiedo se l'attuale situazione regionale, anzichè come oggetto di denuncia a toni accesi, non debba piuttosto essere inserita in questa complessità di fattori.

Non è che la Presidenza del Senato si comporti diversamente da quella della Camera o che un disegno di legge abbia un certo *iter* alla Camera e un altro al Senato. Voglio dire, presidente Ingrao, che condivido l'ultima parte del suo intervento, in particolare il discorso sul come rilanciare le Regioni e su quali punti dovrebbero agire per potersi rilanciare; esito invece un momento ad accettare questa sorta di processo che stiamo facendo di questi dodici anni di vita politica, dimenticando una serie di fatti che abbiamo vissuto, una serie di difficoltà di fronte alle quali ci siamo trovati e ci troviamo oggi.

La Commissione si sta avviando verso la conclusione dei lavori e siamo ormai alla vigilia dell'elaborazione del documento finale che potrà costituire una sorta di piattaforma per il Convegno che abbiamo detto di fare; non so se recepirà soltanto questi aspetti.

Si dice che non sono state esaltate le autonomie; basta pensare al sistema dei controlli regionali che viene criticato, e che anche io critico. Vogliamo fare però qualche paragone tra questo modello regionale e quello che esisteva prima dell'istituzione delle Regioni? Vogliamo vedere il grado di autonomia dei comuni e delle province nel loro modo di operare oggi in rapporto ad una decina di anni fa? Sono distanze siderali, non c'è più nessun confronto; semmai siamo passati dall'altra parte e il controllo

di merito non è stato esercitato perchè sono mancati i coordinamenti, le leggi-quadro ed una serie di altre cose. Ma sul piano delle autonomie, sul piano di una responsabilizzazione democratica dell'ente locale, su questo piano si è marciato profondamente con delle risultanze che è difficile negare e che si sono evidentemente dimenticate. La domanda è la seguente: non vi sembra invece che questa situazione di fronte alla quale ci troviamo, anzichè essere frutto di cattiva volontà o di cattive impostazioni, sia il prodotto di una consapevolezza della complessità reale di una situazione che è venuta maturando, nel senso di avere anche generato condizioni che oggi hanno bisogno sicuramente di essere perfezionate ma certamente costituiscono un passo avanti in rapporto al livello nel quale ci trovavamo un po' di anni fa?

STEFANI, *senatore*. Chiedo la parola.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANI, *senatore*. Signor Presidente, ritengo che questa seduta abbia particolare importanza per i nostri lavori. Infatti, oggi abbiamo ascoltato i rappresentanti di centri di studio che hanno accompagnato questo processo di formazione, di crescita delle Regioni.

Mi pare sia emerso nei diversi interventi, sia pure con valutazioni diverse, un problema su cui dobbiamo riflettere attentamente. Lo scopo dell'indagine che stiamo compiendo è di vedere il modo d'essere delle Regioni nella loro terza legislatura, perchè è inutile nascondersi dietro un dito: non si tratta di un calo di entusiasmo ma c'è una difficoltà reale oggi nell'operare dell'ordinamento regionale. Bisogna vedere se occorre ricercare, come legislatori, il modo di favorire questa ripresa del discorso attraverso una serie di aggiustamenti, oppure se non si debba riflettere di più sulle motivazioni che hanno portato alla nascita dell'ordinamento regionale e su cosa è venuto a mancare.

Ho riscontrato, nei tre interventi di oggi, uno stimolo maggiore a ripensare, a riflet-

tere sulle cause di crisi dell'ordinamento regionale, ma tale riflessione forse avviene tardivamente e questo credo sia all'origine dei problemi di cui soffrono le Regioni. Do, cioè, grande importanza all'esigenza di una nuova legge sulla finanza regionale, ad una riforma del ruolo della nostra Commissione e ad una serie di altri momenti che le Regioni hanno sottolineato: i loro rapporti con il Governo, la Conferenza delle Regioni, le forme dei controlli. Mi chiedo però se quello di cui le Regioni più in generale soffrono sia da ricercarsi nel fatto che si è aperto un processo che non riguardava solo le Regioni stesse ma che era di rinnovamento democratico profondo dello Stato e che ad un certo momento si è fermato. Se non riusciamo ad approfondire, a discutere questo problema, certamente anche i risultati della nostra indagine alla fine saranno molto limitati.

Abbiamo la fortuna di far coincidere questa nostra riflessione con il discorso di più ampia portata della Commissione per le riforme istituzionali. Indubbiamente le Regioni soffrono di una serie di mali che tutti avvertiamo per quello che riguarda la vita del Parlamento e del Governo. La suggestione di ripensare un momento, diciamo così, al ruolo che le Regioni potrebbero esercitare nella situazione attuale nel governo dello sviluppo, del cambiamento del Paese, mi sembra che sia ormai uno dei temi ricorrenti di questa nostra indagine. Dovremmo convenire altrimenti che hanno ragione coloro che dicono che in fin dei conti si può governare bene questo sviluppo-cambiamento facendo a meno delle Regioni, oppure limitandole fondamentalmente a momento di funzione amministrativa di questo processo e non considerandole invece come protagoniste attive. Anche io infatti ho ben presente che una spinta decisiva alla nascita dell'ordinamento regionale venne dal fatto, avvertito allora da parte di tutte le forze politiche e democratiche, che un modo di governare il Paese doveva venire attraverso il concorso di un momento nuovo rappresentato dall'ordinamento regionale. Il nuovo terreno di confronto di questo gover-

no doveva essere la programmazione, come momento di raccordo tra istituzioni centrali, — Governo e Parlamento — e Regioni. Le Regioni a statuto ordinario non dovevano diventare, quindi, come quelle a statuto speciale, destinatarie del trasferimento alla periferia del Paese della stessa struttura centrale, ma piuttosto avrebbero dovuto rappresentare l'inizio di un processo nuovo che non interessava soltanto lo stesso ordinamento regionale ma anche il modo di essere del Governo centrale e del Parlamento.

Mi confortano alcune affermazioni che ho sentito qui oggi: dobbiamo fare uno sforzo di riflessione in questa direzione. Non si tratta di essere più o meno regionalisti, più o meno entusiasti, più o meno vittime delle personali esperienze, ma appunto di riflettere sulla situazione che abbiamo oggi di fronte. Questa situazione può essere affrontata con un modo diverso di essere del Governo, del Parlamento, delle Regioni, oppure no? A questa stessa domanda rispose chi allora decise di dar vita all'ordinamento regionale, convinto che con le Regioni si poteva meglio affrontare il problema dello sviluppo del Paese, non solo ai fini di un'ampia partecipazione, ma ai fini di una migliore soluzione dei singoli problemi. È a questo punto che il discorso in questi anni si è inceppato; c'è un vecchio vizio del centralismo: in un momento di difficoltà economica tutti i processi di decentramento e di autonomia nella storia del nostro Paese vengono sistematicamente bloccati.

MELANDRI, *senatore*. Ma non è un problema solo italiano.

STEFANI, *senatore*. Non voglio infatti dire che questo sia un problema solo italiano, però ognuno di noi ha avuto le sue esperienze sul problema dello sviluppo, dell'autonomia, della democrazia, e sappiamo che i vari momenti centralistici, in queste fasi di stretta, non solo hanno ristretto la borsa dei trasferimenti ma anche delle funzioni e

delle competenze, rafforzando i momenti decisionali.

Il problema non interessa soltanto la vita dell'ordinamento regionale, ma anche la vita e lo sviluppo del modo stesso di essere del nostro ordinamento democratico; se così non fosse non dovremmo lamentarci se le Regioni diventano fundamentalmente un nuovo ente amministrativo, perchè dovremmo ritenere che il meccanismo della direzione e dello sviluppo del Paese come era stato concepito era la soluzione migliore, e mi sembra che questa — lo abbiamo constatato allora ed i dati lo dimostano ancora oggi — non è la soluzione migliore. Occorre perciò riprendere il filo del discorso partendo dalle Regioni, per vedere anche i limiti che queste ultime hanno.

A mio avviso il loro limite maggiore è quello di non essersi fatte carico complessivamente di questo processo di rinnovamento e di modifica delle strutture centrali del Paese e di avere quindi dato ad altri questa incombenza rimanendone loro stesse vittime. Di fronte al Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che ha rappresentato una tappa importante del processo di costruzione non solo dell'ordinamento regionale, ma di riforma dello Stato, noi stessi abbiamo forse pensato che questo fosse il compimento maggiore del processo e non invece l'apertura di una fase nuova. E tale nuova fase avrebbe dovuto affrontare il modo di legiferare da parte delle Regioni e del Parlamento, il modo di essere del Governo e i nuovi metodi dei controlli che dovevano spostare la loro attenzione ai raccordi di carattere programmatico, ossia alle grandi scelte del Paese e alla partecipazione delle Regioni a queste grandi scelte. A questo punto vi è, a mio parere, un momento di indebolimento di tutto questo processo. Questa nostra riflessione dovrebbe avere, ancora di più di quanto non abbia avuto oggi, un momento di stretto legame con l'attività e i lavori della Commissione Bozzi, perchè anch'io sono convinto che vi sono alcune modifiche di carattere costituzionale che noi dob-

biamo suggerire attentamente se vogliamo il pieno dispiegarsi di questo processo; altrimenti all'interno dello schema nel quale ci siamo mossi fino ad oggi la situazione non poteva andare diversamente da come sta andando. Proviamo infatti ad immaginare l'*optimum* e cioè che le Regioni abbiano delegato tutte le loro competenze amministrative ai comuni e alle province. Ma in che modo potrebbero esercitare la loro funzione di governo, la loro funzione legislativa, nell'attuale situazione? Richiamo alla vostra attenzione una conclusione molto interessante che fu tratta da quell'analisi compiuta dagli Uffici della Camera dei deputati per quanto riguarda il lavoro e l'attività delle Regioni; una conclusione amara, secondo la quale l'attività amministrativa delle Regioni diventava un modo di essere di fronte agli altri vuoti e alle altre cose incompiute. Non dico questo per giustificare l'attività delle Regioni oggi, ma per riflettere sulle cose non fatte; noi abbiamo infatti il compito di dire con molta chiarezza cosa è necessario fare, non perchè siamo dei regionalisti convinti, ma per capire come il nostro Paese può oggi affrontare e governare i problemi economici e sociali con l'ordinamento regionale. Se infatti pensiamo di governare alla vecchia maniera questi aspetti, non solo le Regioni ne usciranno perdenti, ma quei problemi troveranno cattive soluzioni, dispendiose e non efficienti.

Ringrazio per il contributo fornitoci dal Fornez, dal CNR, dal Centro riforma dello Stato, da cui traiamo indicazioni importanti per il Governo e per le Assemblee parlamentari; non credo che arriveremo ad avere una sola Camera e allora dobbiamo trovare una via intermedia e sforzarci di vedere in essa il ruolo delle Regioni come momento nuovo di essere dello Stato, perchè è questo il regionalismo che abbiamo concepito. Non a caso vengono avanti queste forme anche esasperate di autonomia, perchè c'è qualcosa che in questi collegamenti lascia profondamente insoddisfatti e queste istanze decentrate non riescono a trovare nè con il Parlamento, nè con il Governo quel raccor-

do che invece doveva essere rappresentato dalla programmazione. Più che mai in questo momento c'è bisogno di programmazione e questa deve rappresentare una partecipazione effettiva nel reperimento delle risorse e un discorso complessivo sulla loro distribuzione. Infatti andando avanti come abbiamo fatto fino ad oggi, le Regioni e i comuni continueranno a discutere sulla distribuzione delle loro risorse, ognuno per proprio conto, mentre sarebbe necessario avere un momento di discussione generale. Solo così si può cambiare la qualità e il livello del raccordo e superare i limiti che oggi esistono.

Dobbiamo prendere in particolare considerazione, dopo le tappe che ricordava il collega Melandri, numerose altre tappe previste che non sono state raggiunte. E questo perchè? Ci sarà pure un motivo e la risposta secondo me sta nel fatto che è necessario cambiare profondamente il modo di essere rispetto a quello attuale se si vuole andare avanti e ricercare quindi quali sono le difficoltà e gli ostacoli da superare.

Le Regioni richiedono una forma di governo diversa a cominciare, per esempio, dall'agricoltura dove la presenza maggiore è regionale; richiedono una competenza diversa per quel riguarda il turismo e l'artigianato. Ora, noi che siamo, per così dire, al di fuori e al di sopra del governo regionale dobbiamo cercare di aiutare a rimettere in carreggiata questo discorso, cercando di avanzare soluzioni dal punto di vista legislativo che riguardino sia il Governo che il funzionamento del Parlamento, con una opera molto simile a quella della Commissione Bozzi.

Quindi più che rivolgere una domanda ai nostri ospiti, mi permetto di rivolgere una domanda a lei, signor Presidente: come pensiamo, in un momento in cui la stessa Commissione Bozzi sta traendo le prime conclusioni e prima ancora di arrivare alle conclusioni del nostro Convegno di gennaio, di avere un successivo momento di coordinamento e di riflessione per lo meno con coloro che coordinano i lavori di quella Commissione? Mi sembra infatti che vi siano connessioni abbastanza strette.

PRESIDENTE. Prima di ascoltare le repliche dei nostri graditi ospiti, voglio dire che secondo me la discussione di oggi, grazie al contributo dei rappresentanti di questi centri di ricerca, ha portato una visione di insieme e ci ha avviato alla discussione generale con la quale dovremo giungere alla conclusione della indagine entro la fine dell'anno. Una discussione, quindi, che sin da ora si presenta complessa e alla quale le audizioni, le risposte al questionario e i prossimi imminenti sopralluoghi hanno dato e daranno un supporto di fatto molto importante.

Rispondo alla domanda che mi è stata rivolta da uno dei nostri ospiti e, in questo momento, anche dal senatore Stefani: voi sapete che c'è stata una recente seduta della Commissione Bozzi nella quale sono stati ascoltati i rappresentanti delle Regioni e alla quale sono stato cortesemente invitato a partecipare. In quella sede si è convenuto di arrivare ad una discussione comune, i modi e i tempi della quale verranno precisati in questi giorni. Potrà trattarsi di un incontro tra le Presidenze o forse di una riunione congiunta delle due Commissioni, ma non so se sarà regolamentarmente possibile trattandosi di due Commissioni bicamerali. Comunque uno scambio di opinioni senza attendere il Convegno, al quale interverrà lo stesso presidente Bozzi, in qualche modo ci sarà. Se i componenti della Commissione sono d'accordo, potremmo dare mandato alla Presidenza di valutare questi aspetti per giungere al risultato che tutti riteniamo utile.

A questo punto do senz'altro la parola, per iniziare le repliche, all'avvocato Annesi.

ANNESI. Vorrei parlare, se mi è consentito, prescindendo dalla mia qualifica, non intendendo impegnare, con il mio intervento, il Foramez il cui pensiero ufficiale è stato esposto prima dal presidente Zoppi.

Prenderò lo spunto dai due interrogativi posti dal senatore Muratore e dall'onorevole Matteoli i quali, preso atto della diagnosi fatta dal professor Martines, che io

condivido, si sono chiesti: che fare? È un interrogativo cui non è agevole rispondere e ciò non tanto perchè sia impossibile individuare soluzioni alla situazione attuale, quanto perchè non si può non tener conto che tale situazione, ormai consolidata, non è facile a rimuoversi. Concordo sull'affermazione che, in fondo, quindici anni non costituiscono in assoluto un grande arco di tempo; però è anche vero che, nel contesto in cui fu posta a suo tempo la battaglia delle autonomie, esso costituisce un lasso di tempo non irrilevante.

Credo che bisogna realisticamente prendere atto del fatto che la battaglia delle autonomie, come è stato ricordato dal presidente Ingrao, è stata perduta; tuttavia, si è persa una battaglia e non una guerra. Sotto questo profilo penso sia consentito anche un moderato ottimismo, non tanto per quello che può scaturire da forme di « programmazione dal basso », sulle quali nutro qualche diffidenza, quanto perchè la situazione dell'apparato amministrativo centrale è così sclerotica (anche l'ultima relazione della Presidenza del Consiglio distribuita alle Camere ce lo denuncia) che indubbiamente qualche cosa si dovrà pur fare per ovviarvi, e in questa prospettiva un ruolo determinante non può non essere riservato alle Regioni.

Perchè si è persa la battaglia? L'onorevole Ingrao ci dice che il motivo è nella mancata riforma dello Stato accentratore.

INGRAO. Ho aggiunto anche la caduta della politica di sviluppo e di programmazione.

ANNESI. Io penso che la battaglia si sia persa perchè abbiamo consentito che le Regioni neonate si costituissero in un certo modo. Mi ha molto colpito, perciò, il riferimento dell'onorevole Dujany, che condivido, sulla « cultura diversa ».

Credo che nessuno di noi, e neanche la classe politica, fosse preparato ad una innovazione così rivoluzionaria quale la riforma regionale. Se andiamo indietro nel tempo, in questi ultimi trentacinque anni vi sono

stati due momenti potenzialmente rivoluzionari: la Liberazione e l'avvento dello Stato regionale. Se non abbiamo colto queste due occasioni per una radicale riforma della nostra struttura amministrativa, è perchè non si era preparati ad innovazioni così profonde quali le situazioni del momento avrebbero consentito.

Le indagini svolte dalla Commissione Gianini, in funzione di quello che sarebbe divenuto il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, con tutte le incompletezze, restano un documento fondamentale per dimostrare quanto si sarebbe dovuto fare dieci anni prima. Siamo andati a riprodurre, sul piano regionale, la stessa macchina dello Stato che pur sapevamo non funzionante, imponendo alle Regioni le stesse norme di contabilità, di gestione, gli stessi regolamenti del personale, gli stessi controlli, che avevano afflitto per oltre un secolo la macchina dello Stato.

Se teniamo realisticamente conto di ciò, credo che non possiamo far altro che recitare una sorta di atto di consunzione. Certo vi è stata, nel prosieguo, una colpa anche da parte delle Regioni e su questo dobbiamo essere drasticamente impietosi: ma resta il dato di fondo dell'impostazione riduttiva data, all'inizio, all'ordinamento regionale. Mi ha molto colpito, al riguardo, il parallelismo fatto dal professor Martines con i partiti politici; esso può effettivamente spiegare molte cose, e dar ragione del perchè, a livello regionale, essendo i partiti politici quello che sono, sia mancata la fantasia creativa, l'immaginazione che avrebbero veramente consentito di dare un contenuto obiettivamente innovativo all'istituto regionale.

Quale è stata la conseguenza? L'ha già indicata — sia pure a mio avviso in modo parziale — il professor Martines, quando ci ha detto che nella Regione non ci sono stati momenti di programmazione come avrebbero dovuto esserci.

Sono d'accordo: credo che il vero problema sia questo, cioè la Regione come mancato ente di programmazione. Penso che in ciò l'esperimento sia un fallimento e — se il senatore Melandri me lo consente — ciò

si è ripercosso anche sul problema dei controlli, che non mi sembra abbia subito innovazioni rispetto al negativo sistema dei controlli già esercitati dallo Stato.

MELANDRI, *senatore*. Certamente il grado di autonomia è infinitamente maggiore oggi che prima.

ANNESI. Sicuramente, però i controlli restano nelle antiche formule. Anche se c'è stata una maggiore snellezza, tuttavia siamo ancora al controllo in funzione di garanzia, di legalità formale. A tale proposito mi permetto di richiamare un volume — tra quelli che abbiamo inviato — riguardante proprio i controlli, dal titolo « Rassegna ed analisi sui controlli degli enti locali », in cui la problematica mi pare sia approfondita con molta cura e molta attenzione.

Le conseguenze di questa mancata rivendicazione da parte delle Regioni della loro natura essenziale di enti di programmazione e di indirizzo e quindi dell'esercizio dei poteri relativi, sono molteplici. A mio avviso la prima e più importante è che la mancanza di atti di programmazione regionale ha consentito quella continua invasione, nel territorio regionale, da parte dello Stato che, anche sul piano giuridico, ma non solo su quello, non si sarebbe attuata così facilmente in presenza, appunto, di atti di programmazione regionale.

Seconda conseguenza, a mio avviso, è stato l'aver reso più difficili e conflittuali i rapporti — una conflittualità vuota, rivendicativa e senza alternative — tra Stato e Regioni. Non sono d'accordo qui con il professor Martines quando afferma che in fondo i rapporti tra Stato e Regioni si sono deteriorati perchè sono stati intrattenuti solo attraverso i componenti delle Giunte e non anche per mezzo dei Consigli regionali.

Vorrei ricordare al professor Martines una esperienza, di per sè modesta, ma assai significativa, che in qualche modo ha richiamato anche l'onorevole Moschini. C'è nella legislazione per il Mezzogiorno, un organo, il Comitato dei rappresentanti per le Regioni meridionali, che è composto — secon-

do la legge — anche dalle minoranze dei Consigli regionali.

MARTINES. È una eccezione che conferma la regola.

ANNESI. È vero, ma conferma anche la regola che il punto non sta qui. Senza addentrarci in problemi di sociologia delle istituzioni, resta il fatto che, per cause varie, questo Comitato così allargato è stato nell'impossibilità di funzionare, per cui ha partorito al suo interno un sorta di « comitato del comitato », per esigenze funzionali. L'obiettivo che la legge si proponeva non è stato quindi raggiunto.

Vorrei aggiungere un'altra considerazione, che in qualche modo conferma e in qualche modo contrasta alcune delle affermazioni del professor Martines. Abbiamo due casi nella storia delle Regioni (qui richiamo l'attenzione anche del presidente Ingrao) in cui anche noi regionalisti dobbiamo ammettere che le cose sono andate male, indipendentemente dal comportamento degli organi statali e dai conflitti di attribuzioni. Mi riferisco da un lato al « Piano di rinascita della Sardegna » e dell'altro al « Fondo di solidarietà nazionale della Regione siciliana », due istituti che di per sé potevano costituire il punto di partenza di quella battaglia per lo sviluppo a cui faceva riferimento l'onorevole Ingrao, essendo inseriti nell'ordinamento di due Regioni titolari di competenza piena anche nel campo dell'industria, e cioè in uno dei settori in cui le Regioni a statuto ordinario non possono intervenire direttamente, preclusione che le costringe ad aggirare continuamente gli ostacoli con espedienti di dubbia legittimità.

Ebbene, si tratta di situazioni che gettano nella più nera disperazione. Credo che il dottor Martines potrebbe darci alcuni dati precisi: voglio solo ricordare che il Fondo di solidarietà della regione Sicilia deve ancora spendere lo stanziamento previsto per il quinquennio 1976/80; si tratta di somme ingenti, anche se ormai rose dalla svalutazione.

La lacrimevole storia del « Piano di rinascita » della regione Sardegna la conosciamo tutti e per carità di patria non è il caso di ricordarla nuovamente. Se teniamo presente queste situazioni si evince che la revisione dell'articolo 117 della Costituzione proposta dall'onorevole Moschini, non costituisce il mezzo per risolvere i problemi al nostro esame. Non credo, infatti, che si tratti di un problema di revisione di una singola norma, tanto più trattandosi di una norma compresa in un gruppo di disposizioni che denotano una configurazione della Regione legata ad una cultura molto vicina al progetto Minghetti.

Non si può non considerare che la Regione, nella sua configurazione attuale, è nata dalle battaglie politiche portate avanti soprattutto dalla sinistra e dalla cultura regionalista che si è diffusa verso la metà degli anni '70; essa pertanto è venuta ad assumere connotati ben diversi dal pensiero di coloro che hanno elaborato la nostra Costituzione e dalle teorie allora vigenti.

Questa è la realtà con cui tutti dobbiamo confrontarci. Non posso neppure condividere l'altra affermazione fatta dall'onorevole Moschini secondo cui, dato che la Cassa del Mezzogiorno non esiste più, è necessario responsabilizzare dell'intervento straordinario le Regioni, che sarebbero in grado di procedere da sole. Onorevole Moschini, noi siamo da un lato meridionalisti, dall'altro assertori dell'intervento straordinario e dall'altro critici della Cassa per il Mezzogiorno, e ci troviamo quindi in una situazione di disagio a trattare oggi di questi problemi.

Senza riprendere un discorso vecchio, vorrei però dire che esistono rilevanti problemi che bene o male (più male che bene in questi ultimi tempi; più bene che male nella prima fase) la Cassa per il Mezzogiorno ha contribuito a risolvere. Non credo che questi problemi a causa della loro dimensione e del loro carattere unitario (penso, ad esempio, al problema degli schemi idrici che investe molte Regioni) possano *sic et simpliciter* essere demandati alle Regioni, anche se queste non debbono e non possono essere estraniare dall'intervento straordinario.

Riprendendo il tema di fondo, mi sembra che, al di là di riforme costituzionali e al di là di ulteriori trasferimenti di funzioni, la via da percorrere è quella del federalismo moderno, cioè il problema delle intese tra Stato e Regioni. Credo che su questo piano non esistano ostacoli di natura costituzionale, dato che l'ordinamento attuale non preclude le intese tra Stato e Regioni (in minima parte ciò, del resto, è stato già fatto, così come le intese tra le Regioni), che possono consentire una completa integrazione operativa nelle decisioni di comune interesse nel rispetto dei reciproci ruoli.

Ma per percorrere questa strada non si può prescindere da ciò che all'inizio ha detto il dottor Zoppi. Le Regioni, anche come apparato amministrativo, sono quelle che sono. Se noi non svolgiamo una intensa opera di formazione, se non si innova profondamente l'ordinamento del pubblico impiego regionale, in modo da dare alle Regioni una ossatura efficiente, anche le intese tra Stato e Regioni resterebbero un fatto cartolare. Certamente, il momento culminante delle intese è il momento politico, ma prima di tale momento c'è quello delle valutazioni e delle opzioni a livello amministrativo e, ancor prima, quello dell'esame preventivo di tutte le esigenze e di tutte le implicazioni. E ciò presuppone l'esistenza di strutture amministrative dotate di capacità programmatica ed adeguatamente organizzate. E ciò oggi, per quanto riguarda le Regioni, è ancora assai lontano dalla realtà.

INGRAO. Vorrei rivolgermi anzitutto al senatore Melandri. Credo che siano sufficienti poche parole per chiarire quanto egli a mio parere ha già molto chiaro. Nel mio intervento non è contenuta l'intenzione di mettere voti a qualcuno. La polemica politica si fa in altre sedi e non è il caso di farla qui. Non avevo intenzione nemmeno di fare delle denunce, perchè non è il mio compito in questa sede.

Sono chiamato a parlare a nome del Centro riforma dello Stato e ho cercato di portare alcune riflessioni. Ho precisato che sono partito dalla considerazione di un grande ed importante fenomeno verificatosi nel

1970. Ho cercato anche di fare un'analisi differenziata delle politiche seguite nelle varie Regioni a causa della crisi dell'ordinamento regionale proprio perchè a mio parere questo evento è molto importante e non deve esserne sottovalutata la complessità.

Vorrei a questo proposito capire meglio il pensiero degli onorevoli commissari e può darsi che vi siano alcune differenze di fondo sulla considerazione di questo fenomeno.

Sulla base di alcune mie riflessioni e di quanto ho visto emergere dalla vostra indagine, ho registrato e cercato di analizzare una crisi delle Regioni che comporta una più generale crisi dell'autonomismo e non ho neanche parlato di battaglia perduta; però su queste tematiche è importantissimo chiarire l'effettiva esistenza di questa crisi.

Mi permetto di fornire una modesta opinione sull'argomento, perchè, se questa crisi non esistesse, effettivamente tutto il ragionamento che ho fatto sarebbe sbagliato. Mi sorge spontanea una domanda: di quale crisi si tratta? E, soprattutto, perchè c'è stata? Mi sono sforzato non solo di compiere questo tipo di indagine che mi sembra doverosa per indicare delle proposte, ma anche di vedere quali sono le condizioni nuove — è questa la cosa più importante — per cercare di uscire da questa crisi e per capire quali sono le condizioni e le forme del rilancio dell'autonomismo. Di tutto ciò sono molto convinto, ma voi potete giudicare meglio di me. Non credo però che a tal fine siano sufficienti analisi e studi; è necessario inserire una marcia in più e individuare quale è. Se non si fa questo, temo che non cambi nulla.

Del resto, se non erro, lei stesso, senatore Melandri, ha parlato di un blocco di esperienze fallite, di difficoltà e contrasti nelle soluzioni. Veniva ricordato in proposito la questione dell'ente intermedio e la crisi e caduta delle spinte partecipative; l'avvocato Annesi parlava a sua volta degli insuccessi verificatisi in Sardegna e in Sicilia, dove i poteri di programmazione erano più estesi, e di altri problemi. Naturalmente, tutti questi dati vanno tenuti presente nel compiere

un'analisi della situazione, ma il fine del nostro studio e del tentativo di sintesi deve essere quello di scoprire perchè ciò sia avvenuto. Dobbiamo comprendere cioè se la disfunzione è legata alle difficoltà oggettive o se vi è stato uno scontro o conflitto di indirizzi. Questo ci aiuterà a capire come muoversi in direzione della correzione o del rilancio. Io che sono stato un accanito sostenitore dell'autonomismo e del regionalismo, mi aspetto molto dalla Commissione per le questioni regionali e dalla sua indagine; mi auguro che essa ci aiuti ad intervenire sui punti di crisi anche se ciò naturalmente deve avvenire con tutta la cautela che l'onorevole Melandri raccomandava.

A mio avviso, dobbiamo innanzitutto chiarire se la Regione sia un ente di programmazione, come vuole il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, o no. Per quanto mi riguarda, e non certo per formalistico rispetto del decreto appena ricordato, sono convinto di sì e nel mio precedente intervento ho cercato di far luce sulle nuove motivazioni da cui scaturisce la funzione dell'ente di programmazione. Il senatore Melandri ha sostenuto poi che la crisi economica spinge verso l'accentramento. Non sono d'accordo; al contrario ritengo che proprio tale crisi consenta una rimotivazione della dimensione regionale. Sono infatti convinto che la sfida — caratterizzata dalle molteplici innovazioni tecnologiche — proveniente dagli Stati Uniti e dal Giappone richieda, per essere affrontata, un tipo di sviluppo e di produttività che abbisognano di un'articolazione regionale. Anche quanto detto dai rappresentanti del Formez circa il peso rivestito da tutta una serie di « beni » a cominciare da quello della cultura, mi convince ancora di più della necessità di una proiezione territoriale.

L'onorevole Moschini chiedeva invece se le Regioni hanno abbastanza potere e se non sia il caso di rivedere l'articolo 117 della nostra Costituzione. Rispondo che le Regioni hanno dei poteri che possono anche perdere a favore dei comuni o rimettendoli nelle mani dello Stato centrale, ma non hanno quel-

lo di rimotivarsi nel senso da me indicato ed è in questa direzione che va ripensato l'articolo 117. Naturalmente, mi rendo conto di cosa possa significare toccare un articolo della nostra Carta costituzionale, ma, come a ragione sosteneva poc'anzi l'avvocato Annesi, essa si riferisce all'Italia del 1946 mentre noi ci troviamo, non dimentichiamolo, nel 1984. Concludendo, onorevole Moschini, ritengo che sia necessario non conferire alle Regioni maggiori poteri, ma riqualificare quelli esistenti. In quest'ottica andrebbe riconsiderata anche la questione del mercato del lavoro e il nesso che esiste tra il mercato del lavoro e la formazione professionale.

A mio parere quello che conta è la combinazione territoriale dei fattori e ritengo che il regionalismo potrebbe riqualificare i livelli di produttività e di sviluppo. Posso sbagliare, ma credo che per lunghi anni il sindacato, anche quello che è a me caro, sia stato sordo all'autonomia. Attualmente però esso, se vuole andare ad esempio a discutere — come dice di voler fare — della disoccupazione, deve affrontare il tema della dislocazione territoriale e rifondarsi regionalmente. Un sindacato che non si rifondi regionalmente, secondo me, va alla sconfitta. Sono questi i nuovi soggetti che possono intervenire, così come il Movimento dei Verdi che è nato sotto una spinta locale e che può quindi essere integrato in un nuovo autonomismo.

L'onorevole Dujany sottolineava nel suo intervento l'importanza rivestita dalla cultura della diversità. Sono d'accordo con lui e ritengo che tra le grandi conquiste del mondo moderno ci sia, assieme ad un processo di uguaglianza, l'acquisizione del concetto che tale uguaglianza debba avvenire nel rispetto della diversità. Sono convinto che dietro tutte le forme di autonomismo e, parliamoci chiaro, anche di indipendentismo, vi sia il tentativo di varie etnie, culture e storie di reagire alla omogenizzazione prodotta dalla società di massa. Non credo invece al terzo settore, al fiore libero che nasce da sé. Proprio per difendere la diversità, infatti, bisogna passare per momenti di aggrega-

zione in cui tutte le varie esigenze possano emergere; senza questo passaggio la diversità rischia di essere sconfitta.

Il senatore Muratore, a sua volta, chiedeva risposte concrete per affrontare con una terapia d'urto la situazione. In proposito ritengo che l'unica soluzione possibile sia quella di operare delle riforme sostanziali; sono certo che per quanto concerne l'aspetto della finanza locale e dell'autonomia impositiva si possono fare dei concreti passi avanti.

Circa la riforma della Presidenza del Consiglio, ho chiesto che cambi il tipo di governo o almeno vi sia un riaccorpamento dei Ministeri per dare interlocutori reali; sulla riforma della pubblica amministrazione ricordo un documento molto interessante, il documento Giannini, che non condivido appieno, ma almeno c'era una linea. Oggi di questa linea di riforma, non se ne parla più; sulla politica della ricerca abbiamo parlato del Mezzogiorno ma vorrei che gli amici del Formez dicessero cosa sta avvenendo lì per l'editoria. Essa è completamente tagliata fuori e la concentrazione dei grandi *mass media* è nel Nord; un altro esempio su questo terreno è la crisi delle università meridionali; sono queste tutte cose concrete che esigono terapie forti e riforme sostanziali.

Mi scuso, signor Presidente, per il tempo che ho preso, ma vorrei chiedere al senatore Di Lembo questo: l'indifferenza verso le Regioni come si vince? Ricordo che il movimento del 1960 e 1970 nacque sulla grossa tematica dello sviluppo, sui servizi sociali e su quello venne l'onda che rilanciò le Regioni. Non fu solo un fatto politico, ma nasceva da una profonda esigenza di sviluppo della società italiana.

Credo che oggi ci siano le condizioni necessarie, certo superando la frantumazione, per rilanciare il regionalismo. Vorrei anche dire che mentre ricordo momenti di unificazione e autonomismo, ho visto un ripiegamento anche di Regioni dirette dalla sinistra, verso un ritaglio del loro spazio. Sono rimasto impressionato, il Presidente mi permetterà di dirlo, alcune volte dall'inge-

nuità con cui certi sindaci, anche di grandi città, secondo me « ritagliavano » il problema della loro città e si illudevano che, ritagliandolo, potessero affrontare i grandi problemi.

Concludendo credo che questa sia una delle grandi questioni della nazione oggi: spero che durante il Convegno di gennaio da questa riflessione possa scaturire quel passo in avanti della cultura che, assieme ad un movimento di massa profondo, rilanci la tematica regionalista ed autonomista.

MARTINES. Cercherò di sintetizzare le risposte.

Vorrei però porre due premesse: la prima vale sia per il mio precedente intervento, sia per quello che sto per dire, ed è una premessa che riguarda il metodo. Quale direttore di un istituto di ricerca, le mie riflessioni riguardano solo gli aspetti, diciamo così, di studio del problema del fenomeno delle Regioni. Non intendo fare, né sarebbe mio compito, alcuna valutazione che prescindere da questi aspetti.

La seconda premessa riguarda il processo della regionalizzazione in Italia che vorrei in questa sede ricordare brevemente. Nel 1946-1947, l'Assemblea costituente, non senza tormenti e divisioni, ha creato il decentramento regionale, una Costituzione, cioè, e uno Stato che si fondano anche sul decentramento regionale; sono stati poi approvati i quattro statuti speciali nel febbraio del 1948 e vi è stata la mancata revisione dello statuto siciliano in sede di conversione in legge costituzionale. Il periodo successivo vede il problema regionale assolutamente accantonato nella riflessione non soltanto teorica ma anche nella pratica politica fino a quando, sull'onda di un improvviso risorgere del regionalismo negli anni 1969-1970, si crearono le quindici Regioni a statuto ordinario. Ciò non ha però provocato, in un primo momento, alcuna regionalizzazione dello Stato. Ricordiamo che il primo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie ad opera dei decreti

delegati del 1972 è avvenuto malamente; e conosciamo i ritagli e le riserve di competenza a favore dello Stato e a danno delle Regioni ed i ritardi con cui esso è stato attuato. Sappiamo pure che le Regioni a statuto ordinario hanno preteso un nuovo tipo di trasferimento delle funzioni amministrative che è avvenuto con la legge delega del 1975 e con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977; su questo punto vorrei soffermarmi per allacciarmi anche a quello che ha detto, se non ricordo male, l'onorevole Moschini quando ha parlato di allargamento delle competenze delle Regioni.

Ebbene, il decreto n. 616 ha questo grosso merito: quello di avere reinterpreto e ridefinito le materie previste nell'articolo 117 della Costituzione in senso veramente autonomistico. Questo credo che si possa tranquillamente affermare. A parte l'accorpamento di alcune materie, quello che importa di più è la loro ridefinizione; non esiterei a dire che l'articolo 117 della Costituzione va ormai letto alla luce del decreto n. 616. Le materie elencate trovano dunque una loro interpretazione attuale in questo decreto; ma si ricordi anche che gli statuti delle Regioni ordinarie avevano dato, anni prima, una interpretazione evolutiva della nuova realtà sociale degli anni settanta, facendo soprattutto leva sulla programmazione e sulla partecipazione. Altro discorso è se queste buone intenzioni manifestate nel decreto n. 616 e negli statuti ordinari hanno trovato pratica attuazione e a tale riguardo sarei piuttosto pessimista: in primo luogo perchè il decreto non è stato completamente attuato dallo Stato; ci sono infatti alcune materie che ancora devono essere trasferite alle Regioni. Lo Stato cioè è inadempiente, non ha emanato quelle leggi che avrebbe dovuto emanare: mi riferisco alla finanza locale, ai beni culturali, al sistema delle autonomie locali.

E si tratta di settori chiave dell'autonomia regionale, settori di cui le Regioni potrebbero avvalersi proprio per arricchire la loro autonomia. Lo stesso si dica per gli statuti ordinari e per quei due perni, attorno ai

quali ruotano le varie disposizioni statutarie, che sono costituiti dalla programmazione e dalla partecipazione. La programmazione, che è stata indicata come metodo, ha trovato una scarsa rispondenza nelle leggi regionali, anche se bisogna dare atto ad alcune Regioni di avere programmato, sia pure settorialmente — e non potevano fare altrimenti —, il loro sviluppo socio-economico. Nel complesso però, soprattutto in alcune Regioni meridionali, il metodo della programmazione è fallito, non è stato attuato. Questo metodo — rispondo anche al senatore Di Lembo — doveva essere posto alla base anche dell'azione amministrativa delle Regioni, con un nuovo modo di amministrare per risultati, non già per atti, in base ad una visione moderna, attuale dell'amministrazione, che è essenziale.

E fallito quindi il metodo della programmazione, almeno in alcune Regioni, ma è fallita anche la partecipazione: questo è uno dei punti nodali del discorso che vorrei fare.

Le Regioni sono nate come enti di partecipazione, per avvicinare — scusatemi se cito una vecchia formula — gli amministrati agli amministratori, per far sentire più vicina l'amministrazione agli amministrati. E gli statuti nelle Regioni di diritto comune contengono tutta una serie di norme che prevedono strumenti, soggetti, metodi per la partecipazione. Gli stessi Consigli regionali, nelle Regioni a statuto ordinario, oggi debbono essere concepiti come Consigli regionali aperti, perchè se è vero da un lato che hanno concentrato nelle loro mani il potere di indirizzo politico — come dispongono gran parte degli statuti ordinari —, è vero dall'altro lato che attraverso la partecipazione si aprono alla società civile. Mi sembra che ciò non è avvenuto o è avvenuto in maniera assolutamente insufficiente. Per quale ragione? Dobbiamo fare qualche passo indietro. Quando l'Assemblea costituente decise, non senza contrasti, ripeto, di dare una struttura nuova allo Stato che da centralizzato si trasformava in decentrato sulle Regioni, questa struttura nuova nasceva dal nulla e probabilmente la società italiana non era ancora pronta a recepire questo nuovo modo di intendere lo Stato.

Si riscontra quindi in buona parte la mancanza di una cultura regionalistica, mentre l'impatto delle Regioni sul tessuto sociale è stato minimo — spero che l'indagine che state conducendo mi smentisca — ed il cittadino regionale non avverte ancora la presenza della Regione bensì le tradizionali presenze dello Stato.

PRESIDENTE. Oppure sente la presenza del comune.

MARTINES. Niente di male se il cittadino avverte la presenza del comune; si tratta di vedere in che modo la avverte, ma, per quel che mi interessa, il cittadino avverte più la presenza dello Stato che non quella della Regione. In tal modo il decentramento dello Stato su base regionale è come una lepre che si insegue sempre e non si raggiunge mai.

Questa è una delle cause della scarsa rispondenza della cultura regionalistica a quelli che sono i grandi temi della regionalizzazione dello Stato. Le strutture amministrative regionali — rispondo ancora al senatore Di Lembo — si sono in buona parte modellate sulle strutture statali; basti pensare al personale: tutte le Regioni — nessuna esclusa — hanno approvato per prime le leggi sul personale e questo è significativo. Le Regioni sono restie al decentramento per ragioni che sono a volte anche valide; qui sorge il problema dei controlli — rispondo al senatore Melandri — ed occorre a mio parere cambiare questo sistema di controlli, e passare, come ha notato l'avvocato Annesi, da un controllo di legittimità ad un controllo di efficienza di gestione. Questo tipo di controllo rientra nella logica del decentramento, ma non vi si ricorre; siamo quindi ancora al controllo di legittimità sugli atti mentre il controllo gestionale sveltirebbe di molto ed assicurerebbe inoltre una maggiore efficienza alla amministrazione regionale.

Per queste cause e per altre che per brevità non ricordo, le popolazioni regionali vivono in uno stato di indifferenza — come

giustamente notava il senatore Di Lembo — nei confronti delle Regioni, cioè toccano raramente con mano la presenza delle Regioni.

Sulla cultura della diversità, rispondo all'onorevole Dujany: per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, occorre notare che i loro statuti (eccettuato quello del Trentino-Alto Adige che è stato sottoposto a revisione nel 1972) risalgono al 1948 (o al 1963, per il Friuli-Venezia Giulia) e sono ormai almeno in parte superati; le norme di attuazione degli statuti sono quelle che sono (cioè del tutto insufficienti); vi sono inoltre ancora dei ritardi da parte dello Stato nei confronti di alcune Regioni nel trasferire le funzioni.

Per quale ragione dovremmo sottoporre a revisione gli statuti speciali? Si tratta, tra l'altro, di statuti dove non esiste la parola « programmazione ». Qui mi riferisco a quello che ha detto l'avvocato Annesi per quanto riguarda il fondo di solidarietà nazionale per la Sicilia: lo statuto di questa Regione è l'unico fra i cinque statuti speciali che parla di programmi, nell'articolo 36, dove si dice che il fondo di solidarietà nazionale deve essere impiegato per programmi di lavori pubblici. È l'unico statuto, ripeto, in cui questa parola « programma » appare.

Le Regioni a statuto speciale hanno certamente le loro ragioni di esistere, le avevano prima e le hanno oggi; non mi sentirei di dare una risposta definitiva a questo problema delle autonomie speciali. Il problema va affrontato con molta cautela ed attenzione per riesaminare le ragioni della specialità di queste cinque Regioni, se ancora sussistono e fino a che punto. Un discorso a parte meritano le Regioni di confine: si tratta infatti di Regioni mistilingue e questa è una ragione che va valutata e opportunamente considerata. Per le altre Regioni invece questa ragione di specialità va ricercata altrove, va ricreata una ragione della specialità.

Vorrei infine rispondere all'onorevole Matteoli che mi ha posto una domanda che riguarda l'autonomia politica ed il sistema dei partiti. Ritengo, onorevole Matteoli, e

mi sembra di trovarmi concorde con altri che sono qui intervenuti, che un problema di autonomia regionale si pone in termini di autonomia politica e non già di autonomia amministrativa. Una prima osservazione: quasi tutti gli Stati (non parlo degli Stati federali ma degli Stati unitari) si orientano verso la creazione di Regioni come enti politici; mi riferisco all'esperienza francese, di alcuni Paesi scandinavi e della stessa Gran Bretagna che ha decentrato ampiamente i poteri amministrativi e, anche se la riforma non ha dato risultati ottimali, lo orientamento è verso un maggiore decentramento delle funzioni amministrative ed in alcuni casi anche delle funzioni legislative.

La Regione è vista dalla Costituzione come un ente politico dotato di poteri legislativi che la caratterizzano appunto come ente politico e allora, a mio giudizio, bisogna fare i conti con il sistema dei partiti che è effettivamente accentrato (basta scorrere gli statuti dei vari partiti per rendersi conto che le redini vengono tirate dagli organi centrali e centralizzati e che poco spazio viene lasciato alle articolazioni regionali).

A proposito della domanda relativa alla terapia per mettere riparo a questa che, a mio giudizio, è una delle cause delle disfunzioni del regionalismo, rispondo che questa terapia non è facile da studiare e a prima vista potrebbe essere quella di dare maggiori poteri alle organizzazioni regionali dei partiti che, comunque, non devono essere considerate come unico centro dell'autonomia politica regionale (e qui mi riallaccio a quanto ho detto a proposito della partecipazione). Il partito, cioè, deve essere aperto alle varie realtà regionali, alle varie sedi in cui si articola questa realtà regionale, deve essere aperto alla partecipazione dei gruppi sociali e dei singoli cittadini perchè soltanto così potrà interpretare fino in fondo la realtà, a volte complessa, delle singole Regioni e proiettare questa realtà a livello del governo regionale.

Ho ascoltato con molto interesse quello che ha detto l'onorevole Ingrao a proposito

dell'organizzazione regionale dei sindacati e sicuramente anche le organizzazioni sindacali devono essere in parte decentrate per assumere una maggiore capacità di decisione nelle varie specifiche realtà.

Vorrei concludere con un riferimento generale a quello che ha detto il senatore Muratore il quale ha lamentato che la cultura giuridica e quella economica e sociologica hanno dato scarso apporto allo studio dei problemi regionali. Forse è così, forse probabilmente non è così; noi siamo dei chierici, senatore Muratore, non siamo dei politici e possiamo solo analizzare i problemi dal nostro punto di vista; spetta poi ai politici darci ascolto o meno. Sta di fatto che il rapporto Giannini è rimasto lettera morta e anche un recente convegno, indetto dal Centro riforma dello Stato, ha messo in evidenza come tutto ciò che questo rapporto prevedeva in merito alla riforma per l'amministrazione statale non è stato assolutamente attuato. Questo naturalmente non ci scoraggia e continueremo a occuparci di problemi regionali sperando di trovare ascolto in chi ha la capacità di decidere.

PRESIDENTE. Certamente lei troverà ascolto nella nostra Commissione.

DI LEMBO, senatore. Vorrei rivolgere una domanda al professor Martines. Non voglio difendere le Regioni del Sud, ma, a proposito della programmazione, egli ha fatto una distinzione tra le Regioni del Nord che hanno adottato il metodo della programmazione e le Regioni del Sud che non lo hanno fatto. Ora, voglio chiedergli se, parlando di programmazione, si riferisce ai piani di sviluppo oppure alla programmazione così come prevista dall'articolo 11 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che richiede non il parere degli enti locali su documenti redatti dalla Regione, ma la partecipazione dei comuni nella fase di elaborazione dei programmi. Infatti la Regione è chiamata a coordinare la programmazione dei comuni, così come

lo Stato deve coordinare la programmazione delle Regioni.

MARTINES. Brevissimamente per far osservare al senatore Di Lembo che non ho inteso fare una distinzione tra le Regioni del Sud e quelle del Nord, non ho detto che sono le Regioni del Nord che programmano e quelle del Sud che non lo fanno, perchè vi sono dei piani di sviluppo anche nelle Regioni del Sud. Non è questo il punto, però se vogliamo riprendere il discorso della programmazione, vorrei ricollegarmi a quello che ha detto l'avvocato Annesi a proposito del regionalismo cooperativo: il programma di sviluppo, il governo dell'economia non può essere decentrato al massimo; e questa credo sia una tendenza ormai consolidata anche negli Stati federali come negli Stati Uniti d'America o nella Germania Occidentale. Quello che può essere decentrato è la partecipazione alla formazione dei piani, cioè il programma non deve calare dall'alto; il regionalismo cooperativo va visto dunque anche in relazione alla partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla programmazione nazionale.

DI LEMBO, senatore. In quali Regioni d'Italia è avvenuto?

MARTINES. In nessuna Regione d'Italia perchè mancano gli strumenti.

ZOPPI. Credo di non dover rispondere al senatore Muratore e, almeno in parte, all'onorevole Moschini sui problemi dell'autonomia e sul coordinamento tra lo Stato e le Regioni in quanto le risposte sono state già date nel corso della seduta. Mi permetto quindi di rimandare all'ultimo punto delle risposte date dal Fornez al questionario inviato dalla Commissione; mi sembrano poi esempi pertinenti — per quanto riguarda una maggiore partecipazione delle Regioni alla programmazione e al coordinamento — le risposte date dal presidente Ingrao sui problemi del mercato del lavoro, dello sviluppo economico e del credito.

Mi soffermerò brevemente solo su due punti. Il primo è stato sollevato dall'onorevole Moschini e riguarda l'intervento straordinario. Si afferma, da alcune parti, che le Regioni hanno fornito una prova inadeguata; altri dicono: « La Cassa è logorata, ma probabilmente resta lo strumento ancora oggi utilizzabile ». È una affermazione che non credo attenga al pensiero dell'onorevole Moschini il quale riporta un dibattito in corso. Voglio contribuire, se posso, a mettere a fuoco, rafforzare o a cambiare il suo convincimento. Non ritengo che il discorso stia nel dire Regioni sì, Cassa no o viceversa. Sono infatti convinto che il discorso attenga a due aspetti: occorre una maggiore presenza regionale, rispetto a quella che c'è stata fino ad oggi, nella fase di programmazione e di coordinamento non solo dell'intervento straordinario, ma anche dell'intervento ordinario; le Regioni meridionali hanno una grande difficoltà a partecipare, anche per motivi di carattere istituzionale e soprattutto per motivi di carattere interno loro e di loro capacità, sia alla programmazione nazionale o a quel tanto che esiste a livello nazionale o di settore...

MOSCHINI, deputato. O spartitoria delle risorse.

ZOPPI. Sia, riprendendo il discorso, all'interno dell'intervento straordinario. Allora, se questo fosse vero e condiviso, per quanto riguarda il versante dell'intervento straordinario, mi permetto di ritenere che occorrono strumenti adeguati ad una fase nuova, più complessa, del travagliato sviluppo meridionale, senza dimenticare — per inciso — che gli strumenti in larga parte sono fatti dagli uomini e che molti giudizi che si danno su di essi vanno rapportati alla qualità, alla limpida dedizione, al bene comune da parte degli uomini e degli amministratori. A mio sommosso, ma fermo avviso, malgrado gli avanzamenti che ci sono stati, nel Sud mancano ancora strutture di servizio per progettare, per eseguire e per facilitare quella politica di servizi reali, in primo luogo, che sono parti essenziali dello

sviluppo del Mezzogiorno. Il problema è di indirizzo, di programmi, di avanzamenti reali e di controllo. Il presidente Ingrao ha ricordato un punto molto importante: l'editoria. Posso dire che, malgrado la crisi della editoria travagli anche la debolissima struttura del Mezzogiorno, vi sono innumerevoli centri di ricerca, di studi, centri che lavorano nel campo sociale, in quello culturale, in quello economico e in quello storico che hanno anche un loro riflesso nell'editoria; sono piccole strutture editoriali diffuse nel Mezzogiorno e mi domando, senza creare doppi mercati o sistemi autarchici, se una formula avanzata di intervento straordinario non possa essere anche quella di favorire, con prudenza e grande sensibilità, l'autonomia culturale, rendendo più agevole una penetrazione sul mercato di questi strumenti editoriali e culturali.

Faccio un altro accenno: Napoli è spesso vista come grande città esportatrice di eversione, di lavoro nero e così via. Ma Napoli è anche una città ricchissima di strutture culturali di grande prestigio: dall'orto botanico alla stazione zoologica, dall'Istituto di studi storici e filosofici all'Istituto Benedetto Croce e altri ancora. Alcune di queste strutture però si trovano (mi riferisco in particolare al Conservatorio musicale « San Pietro a Maiella ») in uno stato di deplorabile abbandono.

Esiste dunque una realtà culturale che potrebbe essere facilitata nella sua azione attraverso iniziative che non vadano a colpire l'autonomia di coloro che la sosten-

gono e la portano avanti. Probabilmente il nuovo intervento straordinario dovrebbe privilegiare anche il sostegno alla cultura accanto ad un'azione sempre più mirata per formare professionalità nuove, adeguate alla fase tecnologica già in atto.

Per finire, voglio riferirmi al quesito preciso formulato dal senatore Di Lembo sul decentramento burocratico. Mi permetto di dire che una risposta, per quanto parziale, si trova nel primo punto della nostra relazione. Aggiungo che nel Mezzogiorno, anche a livello regionale, si è cominciato da tempo a programmare, senza raggiungere — almeno finora — i risultati attesi.

PRESIDENTE. Rinnovo il ringraziamento vivissimo ai nostri illustri e graditi ospiti. Mi auguro che possiate partecipare non solo con la vostra presenza, ma anche con il vostro contributo di idee, al Convegno che abbiamo annunciato per il 21 e il 22 gennaio del 1985.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva è rinviata alla seduta di domani.

La seduta termina alle ore 18,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
Dott. VICO VICENZI