

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»**

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 DICEMBRE 1984

Presidenza del Presidente senatore COSSUTTA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	. Pag. 307, 313, 317, 318 e <i>passim</i>
MATTEOLI 313, 317
TRIVA 314, 315, 316
D'ONOFRIO 316, 317, 318
MELANDRI 316, 317
SPANO OTTAVIO 317

Esame del documento conclusivo.

La seduta inizia alle ore 15,10.

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

Gli onorevoli colleghi ricorderanno che la nostra Commissione ha costituito, nella seduta del 6 dicembre, una Sottocommissione da me presieduta e composta, oltrechè dall'intero Ufficio di Presidenza, dai senatori Cartia, D'Onofrio, Muratore e dai deputati Bassanini, Dujany, Genova, Matteoli e Moschini, con il mandato di redigere il testo del documento conclusivo sull'indagine medesima. La Sottocommissione, che si è riunita a più riprese, sulla base delle osservazioni e considerazioni svolte in tali occasioni, ha concordato un testo, la cui relazione definitiva è stata affidata al senatore D'Onofrio.

Alla riunione, nella quale è stato approvato il testo del documento conclusivo, erano presenti, oltre al sottoscritto, i seguenti parlamentari: i senatori Melandri, Spano, D'Onofrio, Muratore e Cartia e i deputati Piredda, Moschini e Dujany.

A questo punto non rimane che dare lettura del documento.

« La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

sentiti i soggetti direttamente intervenuti alle audizioni nonché quelli incontrati in occasione dei sopralluoghi effettuati presso le regioni Lombardia, Toscana e Sardegna.

acquisita la documentazione inviata dai destinatari dell'apposito questionario, diramato dalla Commissione stessa,

esaminata la allegata relazione del Presidente, senatore Armando Cossutta, ed il documento tecnico di analisi delle risposte pervenute,

approva il seguente documento conclusivo.

1) L'ordinamento regionale malgrado il tormentato e contraddittorio processo formativo, e la sua esistenza relativamente breve, presenta una serie di risultati solidi e ricchi per quantità e qualità. Non ancora però, quelli che il disegno costituzionale originariamente prefigurava, nè quelli che le moderne esigenze oggettive del Paese richiedono, e pur tuttavia, risultati rilevanti sui quali occorre soffermarsi in termini di sintesi politico-istituzionale generale.

Le forze decisive di governo della società, dell'economia e delle istituzioni sono state a lungo caratterizzate nel concreto svolgersi dell'esperienza repubblicana dalla natura nazionale del loro essere ed operare e dalla progressiva apertura alla integrazione sovranazionale. Ciò vale per i partiti politici di maggior consistenza e diffusione territoriale, per le grandi organizzazioni sindacali, per le organizzazioni rappresentative della produzione agricola, artigianale, industriale, per le organizzazioni del commercio, del credito e delle assicurazioni, per le grandi istituzioni preposte alla promozione ed allo sviluppo delle attività culturali, per i mezzi di comunicazione di massa stampati e radiotelevisivi.

L'esigenza prioritaria dell'unificazione nazionale, dunque, sembra aver caratterizzato l'essere e l'operare dei grandi soggetti collettivi per un lungo arco di tempo. Il processo di regionalizzazione dello Stato si è di conseguenza in qualche modo scontrato con questa natura fortemente centralizzante delle grandi organizzazioni collettive, ed ha dovuto registrare incertezze nel suo procedere dovute anche a questa contraddizione di fondo tra l'obiettivo costituzionale della valorizzazione e della espansione dei poteri regionali e locali, da un lato, e l'obiettivo, anche esso costituzionale, della rimozione degli ostacoli civili, economici e culturali all'affermarsi del principio di eguaglianza sostanziale tra i cittadini, dall'altro.

L'evoluzione della società italiana, soprattutto negli ultimi dieci anni, ha dimostrato, a sua volta, l'esistenza e l'espandersi di un processo di radicamento nelle realtà lo-

cali di iniziative economiche, culturali, sociali e politiche che mettono in crisi il vecchio centralismo statale e dei grandi soggetti collettivi, costringendoli a fare i conti con la nuova realtà che avanza ed a trovare, di conseguenza, un nuovo punto di equilibrio tra la funzione nazionale dei soggetti medesimi e la loro nuova sensibilità alle realtà locali e regionali.

Si è venuto svolgendo contemporaneamente un intenso processo di apertura della società ai rapporti internazionali che privilegia naturalmente la funzione dello Stato e quindi della dimensione nazionale dell'agire dei soggetti collettivi ma che, allo stesso tempo, pone in risalto la capacità delle nuove realtà locali di sapere e voler essere punto di riferimento riequilibrante dello stesso processo di internazionalizzazione dei rapporti civili, economici e politici del nostro Paese, con particolare riferimento al processo di integrazione europea.

È dunque lo scenario dei rapporti civili, economici e politici che appare sottoposto a sollecitazioni nuove rispetto al momento in cui la Costituzione fu approvata: se, pertanto, la scelta regionalistica ed autonomistica del costituente resta compiutamente confermata, essa va sottoposta ora a riflessione, anche coraggiosamente critica, sulla scorta dell'esperienza sin qui acquisita circa il rendimento dell'istituto regionale.

2) Permangono, infine, aggiornate le ragioni storiche, etnico-culturali, sociali, economiche e politiche che indussero il costituente a conferire al Friuli-Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta, l'autonomia speciale, la cui piena valorizzazione costituisce ancora oggi condizione per una loro più compiuta partecipazione all'unità nazionale.

Appare di conseguenza necessario il rigoroso rispetto delle disposizioni costituzionali che prevedono la partecipazione dei Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto speciale alle riunioni del Consiglio dei Ministri allorchè vengono deliberate questioni che concernono le Regioni medesime.

L'attuazione dell'ordinamento regionale su tutto il territorio nazionale deve peraltro indurre tanto il Parlamento quanto il Governo ad elaborare, definire ed attuare una complessiva politica regionalistica che tenga contestualmente conto delle specificità delle Regioni ad autonomia speciale e della generalità dell'ordinamento regionalistico dello Stato allorchè si disciplinano le competenze regionali, gli indirizzi di programmazione nazionale, la ripartizione delle risorse economiche globali, con l'obiettivo di promuovere, comunque e dovunque, le condizioni di eguaglianza effettiva dei cittadini nelle opportunità di pieno sviluppo della persona umana per il compiuto inserimento delle comunità locali nello Stato unitario.

3) Gli obiettivi ambiziosi che l'attuazione dell'ordinamento regionale sull'intero territorio nazionale ha posto sono in parte conseguiti, in parte disattesi, in parte in via di conseguimento.

Non vi è dubbio che la vasta articolazione delle assemblee elettive locali e regionali ha rappresentato un punto saldo di riferimento per il consolidamento della coscienza democratica del Paese anche di fronte alle più gravi emergenze che nell'arco dell'ultimo quindicennio hanno interessato la storia della Repubblica. Questo risultato costituisce, anche da solo, il fondamento per un giudizio positivo in ordine all'esperimento regionale ed autonomistico in generale.

Tra gli obiettivi disattesi, invece, si devono registrare, da un lato, il permanere di resistenze antiche e recenti dei poteri centrali dello Stato ad acquisire definitivamente il valore positivo della regionalizzazione dell'ordinamento e, dall'altro, un certo ripiegamento delle Regioni su se medesime, con fenomeni di centralismo regionale, sia nei confronti della vasta articolazione degli enti locali territorialmente minori, sia nei confronti della società civile e della sua crescente domanda di espansione. Si deve infatti constatare che ancora esigui sono i risultati dell'avvento delle Regioni sull'organizzazione ed il funzionamen-

to del Parlamento, del Governo e della pubblica Amministrazione statale in genere e che, del pari, le Regioni non sono riuscite ad esprimere modelli organizzativi complessivamente tali da rappresentare uno stimolo per la riforma dello Stato a sua volta urgente e necessaria.

È, in particolare, da rilevare il fatto che l'espansione dell'ordinamento regionale e delle autonomie locali ha posto in risalto due fenomeni che vanno rapidamente corretti, se si vuole evitare che i risultati positivi del decentramento politico ed istituzionale vengano dispersi nella coscienza popolare sino a dar vita ad una ondata anti-regionalistica ed antiautonomistica pericolosa per le sorti stesse della democrazia: da una parte, il rapporto tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa si è progressivamente squilibrato a danno della valorizzazione delle competenze tecnico-professionali dei dipendenti pubblici regionali e locali, non meno di quanto sia dato di constatare in riferimento all'analogo rapporto tra dirigenza politica e dirigenza tecnico-professionale in sede nazionale; dall'altra parte, l'espansione dei poteri regionali e locali si è spesso tradotta in una occupazione eccessiva della società civile da parte dei partiti politici, con compressione della capacità di autogoverno che la società esprime in riferimento al soddisfacimento di bisogni antichi e nuovi delle comunità locali, e conseguente perdita di ruolo e di capacità di direzione politica da parte degli stessi partiti, che pur devono restare la struttura portante della nostra democrazia politica.

Gli obiettivi in via di conseguimento concernono un ampio arco delle potenzialità delle Regioni che non riescono a tradursi in concreta operatività a causa di inadempienze anche gravi da parte dello Stato in riferimento alla definizione di leggi di riforma di interi settori della legislazione (alcuni dei quali già previsti dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) e, più in generale, al completamento dell'ordinamento regionale per quanto attiene alla grande legislazione statale di principio.

Siffatte inadempienze statali, congiuntamente al proliferare di organismi misti Stato-Regione, che intrecciano l'amministrazione centrale dello Stato con quella regionale in un viluppo che fa degradare le Regioni ad apparati amministrativi periferici dello Stato, costituiscono causa non ultima delle difficoltà che l'ordinamento regionale incontra oggi.

Non si vuol di certo negare la necessità che permangano in capo allo Stato funzioni capaci di garantire il rispetto degli interessi generali della nazione, soprattutto in considerazione del fatto che l'unificazione nazionale, specialmente per quel che concerne la questione meridionale, è un obiettivo tuttora non compiutamente conseguito. Quel che va posto in risalto è piuttosto il fatto che il tempo trascorso dall'adozione della Costituzione, i mutamenti profondi intervenuti nella società nazionale, il processo di integrazione europea impongono un riesame complessivo della ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni, e della definizione dei settori organici di competenza regionale, in modo da non trascurare aspetti rilevanti della vita civile economica e culturale del Paese, che non potevano essere considerati allora o che, se considerati, hanno condotto a soluzioni costituzionali che non appaiono più in grado di corrispondere alle trasformazioni intervenute e in atto nell'assetto istituzionale e civile del Paese.

4) L'ordinamento regionale fu concepito dal nostro costituente in assenza della prospettiva dell'integrazione europea.

Dai Trattati di Roma del 1957 ad oggi il processo di costruzione dell'unità europea registra una incidenza molto significativa della dimensione sovranazionale rispetto alla dimensione nazionale, con conseguenze di grande rilievo anche per quel che attiene alla vita delle Regioni, pressochè in tutte le materie di loro competenza, anche se ovviamente con incisività diversa da settore a settore. Si è dovuto, pertanto, constatare un andamento discontinuo nei rapporti tra Regioni, Stato e Comunità economica europea, che ha dato vita spesso

a tendenze contraddittorie egualmente estranee ad una logica corretta di rapporti interistituzionali.

Appare quindi opportuno prevedere una correzione di queste tendenze ed una nuova definizione, anche costituzionale, dei rapporti medesimi.

5) I rapporti tra Parlamento e Regioni costituiscono, come è di tutta evidenza, il cardine dell'ordinamento regionale dello Stato sia perchè è, appunto, nella legislazione che trovano concreta applicazione le norme costituzionali che disciplinano questi rapporti, sia perchè il raccordo tra Assemblee legislative nazionali e Assemblee regionali costituisce il raccordo primario della rappresentanza politica del nostro sistema, e ad essa deve essere riferito anche il raccordo autonomo e distinto tra Governo e Regioni, al quale si riferisce la recente istituzione della Conferenza permanente Stato-Regioni, talchè la distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico costituzionale si traduca, anche nella concretezza dei rapporti tra Stato e Regioni, in due circuiti di raccordo coordinati e contestuali.

L'attuazione dell'ordinamento regionale comporta in modo ineliminabile la necessità di convivere con un sistema di competenze centrali e periferiche non sempre tali da consentire con autonomicità e precisione l'identificazione del soggetto di volta in volta istituzionalmente competente a decidere. È da rilevare, peraltro, che lo stadio attuale del processo di regionalizzazione dello Stato pone in evidenza il permanere o il sopravvenire di zone ampie di sovrapposizione di competenza tra organi statali e organi regionali nella stessa materia tale da porre frequentemente il cittadino nella obiettiva impossibilità di operare con la razionalità e la celerità che il soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi imporrebbe.

Appare, di conseguenza, necessario che il raccordo tra Parlamento e Regioni riesca ad operare in modo tale da rimuovere le sovrapposizioni di competenze ancora oggi riscontrabili nell'ordinamento complessi-

vo, e ad evitare il perdurare o persino l'aggravarsi di tale situazione mediante un adeguato processo legislativo statale di razionalizzazione delle competenze.

6) I rapporti complessivi tra Stato, Regioni ed enti locali, hanno attraversato e attraversano fasi di convergenza e di conflittualità molto spesso diverse, anche profondamente, le une dalle altre, come è naturale che sia in un processo di regionalizzazione e di potenziamento delle autonomie locali che pone in crisi preesistenti assetti di potere, fa emergere conflitti di potere nuovi tra i diversi livelli di potere istituzionali, prefigura svolgimenti della vita costituzionale molto diversi gli uni dagli altri a seconda che il processo di decentramento si consolidi o si indebolisca, si svolga nello equilibrio complessivo dei poteri statali, regionali e locali ovvero nel prevalere dell'uno o dell'altro livello istituzionale, al di là e al di fuori delle previsioni costituzionali.

Il sistema complessivo delle autonomie locali deve trovare un punto di equilibrio con le Regioni e con lo Stato diverso da quello oggi riscontrabile, sia per ciò che concerne il rapporto tra Regioni ed enti locali, sia per ciò che concerne il rapporto tra Stato ed enti locali.

La partecipazione alla indispensabile funzione di programmazione e di legislazione delle Regioni, infatti, deve rappresentare sempre più un modo corretto di rapportarsi degli enti locali rispetto alle Regioni e viceversa, nel rispetto della reciproca autonomia, che, sebbene costituzionalmente differenziata, non conosce rapporti di sovraordinazione o di subordinazione gerarchica, ma di partecipazione politica degli enti locali alle scelte di competenza regionale e di incidenza legislativa regionale per quelle di competenza locale.

Allo stesso tempo il rapporto diretto tra Stato ed enti locali, essenziale soprattutto per ciò che concerne la provvista di mezzi finanziari ordinari degli enti locali, non può ignorare le Regioni, la cui attività si traduce spesso in iniziative che trovano in essi i protagonisti principali.

La complessità e le incertezze che hanno caratterizzato il processo di attuazione delle Regioni — con particolare riferimento ai ritardi nella definizione del nuovo assetto dei poteri locali, e in specie alla ridefinizione istituzionale dell'ente intermedio —, hanno concorso a rendere difficile il rapporto tra Regioni ed enti locali, soprattutto per quanto concerne la delega delle funzioni regionali a questi ultimi. Non vi è peraltro dubbio che troppo spesso il concreto modo di atteggiarsi delle Regioni è stato caratterizzato da una eccessiva riluttanza di queste ad instaurare con gli enti locali un sistema di rapporti fondati sulla valorizzazione massima degli enti medesimi, e sulla utilizzazione ampia dello strumento rappresentato dalla delega delle funzioni amministrative regionali, definito come « normale » dalla stessa Costituzione.

Il processo di attuazione dell'ordinamento regionale e di ulteriore decisivo potenziamento delle autonomie locali si trova oggi ad un punto nevralgico rappresentato da tre elementi, fortemente connessi tra di loro in senso logico e politico: la definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, della finanza regionale e della finanza locale.

Si deve purtroppo constatare l'insufficiente consapevolezza non tanto della essenzialità di queste riforme, quanto della forte connessione esistente tra di esse per gli sviluppi complessivi del nostro ordinamento fondato sulle autonomie locali. Non è dunque solo l'urgenza di queste riforme a dover essere ribadita persino ovviamente in questa sede, ma la necessità che nella cultura istituzionale e nella dirigenza politica del Paese si faccia strada e si consolidi la convinzione che il definitivo approdo del nostro ordinamento ad un sistema statale realmente fondato sulle autonomie locali e regionali ha in queste tre riforme e nella loro contestualità un punto di forza ineludibile.

Mentre si può prendere atto con soddisfazione dei progressi compiuti nella definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, alla stregua anche del signifi-

cativo ordine del giorno concernente il disegno di legge di riforma delle autonomie locali approvato dal Senato nella seduta del 9 maggio 1984; mentre si esprime apprezzamento per l'iniziativa delle Regioni concernente il nuovo assetto della finanza regionale, si deve sottolineare con preoccupazione il ritardo nella definizione del nuovo assetto della finanza locale. Quel che più conta, comunque, è la constatazione della mancata unitarietà di proposta politico-istituzionale, concernente i tre punti anzidetti: a questa insufficienza va posto riparo con urgenza.

7) Si rileva l'ampiezza della normativa statutaria e della conseguente legislazione regionale tendente a prevedere e disciplinare la partecipazione delle espressioni organizzate della società all'attività amministrativa e legislativa delle Regioni medesime.

Questo indirizzo si è tradotto nella previsione e nella predisposizione sia di procedimenti sia di organi collegiali consultivi ai quali partecipano, e dei quali fanno parte le anzidette organizzazioni e gli esponenti da esse designati. A tale ampiezza di intervento normativo non ha però fatto sempre seguito, nella concreta esperienza regionale, il maturare di condizioni tali da rendere effettiva la volontà e la capacità delle organizzazioni della società di concorrere alle decisioni politiche regionali, con il conseguente manifestarsi di una complessiva insoddisfazione degli interessi organizzati. Questa constatazione peraltro pone in evidenza non tanto la necessità di innovazioni istituzionali organizzative o procedurali, quanto la necessità di un diverso e più qualificante rapporto tra la dirigenza politica regionale e gli interessi organizzati della società tale da consentire, ad un tempo, l'autonomia delle decisioni degli organi politici regionali e la più incisiva acquisizione da parte di essi delle indicazioni prospettate dagli interessi organizzati della società.

La Commissione, sulla base delle considerazioni che precedono, ritiene, in particola-

re, di proporre:

A) una revisione della Costituzione che stabilisca un nuovo e più completo equilibrio tra processo di integrazione europea, unitarietà dello Stato ed articolazione regionalistica del medesimo, tale da prevedere il concorso necessario delle Regioni alla elaborazione degli indirizzi nazionali concorrenti le scelte della Comunità economica europea ed una piena partecipazione delle Regioni medesime all'attuazione in sede locale delle decisioni comunitarie;

B) una revisione dell'articolo 117 della Costituzione, per quel che concerne le materie di competenza regionale, e degli statuti speciali, per quel che concerne le Regioni a statuto speciale;

C) la urgente definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, della finanza regionale e della finanza locale, in una visione unitaria dei tre provvedimenti, al cui interno possa trovare una disciplina normativa, anche radicalmente nuova, il tormentato tema dei controlli statali sugli atti amministrativi delle Regioni, e dei controlli regionali sugli atti amministrativi degli enti locali;

D) la ricognizione — da compiersi d'intesa con le Regioni, attraverso l'adozione degli strumenti che il Parlamento riterrà più opportuni — delle situazioni più significative di sovrapposizione di competenze legislative riscontrabili nel rapporto tra Stato e Regioni, delle cause del loro permanere, delle possibilità della loro rimozione, anche nel contesto di un più rigoroso rispetto della competenza legislativa regionale e della conseguente riduzione e riqualificazione della legislazione statale vigente;

E) la verifica — nelle forme che il Parlamento riterrà più opportune — dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, con specifico riferimento ai molteplici e vari problemi tuttora aperti in materia di attuazione degli statuti medesimi, sovente oggetto di difficile contenzioso. Una verifica

capace di sottrarre il contrasto tra Governo e Regioni ad una dispersiva e dannosa frantumazione;

F) una indagine sullo stato dei rapporti tra Comunità economica europea, Stato e Regioni — a prescindere dalla revisione costituzionale e, in qualche modo, in preparazione di essa —, con particolare riferimento ai procedimenti di definizione e di attuazione delle direttive, delle decisioni e dei regolamenti comunitari concernenti settori di interesse regionale.

Non ritiene opportuno pronunciarsi su nessuna delle ipotesi di modifica della Costituzione relative al sistema bicamerale, attualmente all'esame della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. La Commissione sottolinea, peraltro, l'esigenza di ipotizzare un raccordo, anche profondamente nuovo, tra il Parlamento e Regioni; tale raccordo, allo stato attuale dell'aspetto istituzionale della Repubblica, può trovare nella Commissione parlamentare per le questioni regionali la sede istituzionale più idonea al fine di assicurare ad un tempo una valutazione di coerenza regionalistica della legislazione statale e di garanzia della unitarietà dello Stato nei confronti delle stesse Regioni.

Propone, pertanto, un adeguamento dei regolamenti delle due Camere tale da assicurare un esame preventivo di coerenza regionalistica della legislazione statale, con efficacia pari a quella che i regolamenti parlamentari attribuiscono ai pareri di costituzionalità e di copertura finanziaria delle leggi, coerentemente alla proposta già presentata al Parlamento dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il 7 febbraio 1984 (*Doc. Senato XVI-bis, n. 2; Doc. Camera XVI-bis, n. 2*) e secondo le specifiche proposte di modifica dei rispettivi regolamenti parlamentari presentate nella VIII e IX legislatura, sia al Senato sia alla Camera (nella IX legislatura *Doc. Senato II, n. 1 e Doc. II, n. 8; Doc. Camera II, n. 1*).

La Commissione, nel rassegnare le proprie conclusioni e le proprie proposte al Parlamento, auspica che su di esse possa

essere acquisito anche il conforto della analisi critica dell'opinione pubblica, in occasione del Convegno che avrà luogo presso l'Aula dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati il 21 e 22 gennaio 1985, nella convinzione che un dibattito sereno, approfondito e serrato sullo stato attuale dell'esperimento regionalistico ed autonomistico italiano possa consentire di proseguire lungo la strada di questa grande riforma, rimuovendo gli ostacoli alla sua piena attuazione, nell'interesse superiore della democrazia ».

Esaurita la lettura del documento, debbo rilevare che quest'ultimo è stato approvato all'unanimità da parte della apposita Sottocommissione, che ha tenuto nel debito conto l'ampia ed approfondita discussione generale svoltasi in Commissione nel corso delle sedute del 5, 6 e 12 dicembre. Non credo, pertanto, che in questa sede si debba dar luogo ad una nuova discussione. È naturalmente prevista la possibilità per chi lo desiderasse di fare dichiarazioni di voto.

Desidero inoltre comunicare che prima del Convegno, di cui si è fatto cenno nella parte finale del documento stesso, saranno diramati, come allegati, — nella misura in cui i tempi tecnici delle tipografie lo consentiranno — anche gli altri documenti cui quest'ultimo si riferisce espressamente e cioè la relazione del Presidente ed il documento tecnico di analisi delle risposte al questionario oltre, naturalmente, al questionario stesso. Per quanto in particolare riguarda la relazione che ho sottoposto all'esame della Commissione, desidero anche precisare che quest'ultima è stata da me rivista tenendo conto delle osservazioni e dei contributi emersi nel corso del dibattito.

Per agevolare lo svolgimento del Convegno, credo inoltre opportuno — e ritengo che nessuno di voi abbia delle obiezioni in proposito — distribuire ai partecipanti tutti i resoconti stenografici dell'indagine, compreso quello di questa seduta. I resoconti stenografici sono complessivamente dodici nonostante siano state quindici le sedute dell'indagine, dal momento che si è convenuto di non pubblicare quelli rela-

tivi alle tre sedute destinate all'esame del documento conclusivo. Di queste ultime, peraltro, sono stati naturalmente stampati i resoconti sommari.

Una volta concluso il Convegno, pubblicheremo gli atti completi dell'indagine, e cioè, oltre ai documenti già citati, i resoconti di tutto il dibattito che si svolgerà durante il Convegno stesso, ed infine — cosa che mi sembra molto importante sottolineare — anche tutte le risposte pervenute al questionario, opportunamente divise per settore. Ha chiesto di parlare il deputato Matteoli. Ne ha facoltà.

MATTEOLI, *deputato*. Il testo della bozza da lei presentato, signor Presidente, non è da me condivisibile; le ragioni di ciò le avevo già illustrate nel corso dell'intervento che ho svolto nella precedente seduta. Non ho potuto, purtroppo, partecipare alla elaborazione del documento conclusivo — e di ciò chiedo scusa — non certo perchè abbia inteso snobbarlo, ma solo perchè ero stato mobilitato dal mio Gruppo per seguire l'esame del disegno di legge « Visentini ». Ho pertanto provveduto a redigere un documento, consegnato immediatamente prima dell'inizio di questa seduta alla segreteria della Commissione e che comunque presento ufficialmente ora, dove ho cercato di esporre sinteticamente il mio pensiero. È un documento poco più lungo di quello letto poc'anzi.

Del resto, se prima avevo dubbi sull'opportunità di dissociare il mio consenso dal documento conclusivo, ora che ne ho preso visione, non ho più dubbi e ritengo che non avrei potuto fare altrimenti.

Mi soffermerò brevemente, con taluni *flashes*, su alcuni degli argomenti trattati. Sarò forse impreciso, ma spero che vogliate scusarmi dato che ho preso visione del documento solo poco tempo fa.

Nella prima pagina del documento si sostiene che « l'ordinamento regionale, malgrado il tormentato e contraddittorio processo formativo e la sua esistenza relativamente breve, presenta una serie di risultati solidi e ricchi per quantità e qualità »; mi

permetto di chiedere quali siano questi risultati, perchè anche se ne ho rilevati alcuni, non posso certo definirli solidi e ricchi per qualità e quantità. È vero quello che si dice, sempre a pagina 1, e cioè che « l'esigenza prioritaria dell'unificazione nazionale, dunque, sembra aver caratterizzato l'essere e l'operare dei grandi soggetti collettivi per un lungo arco di tempo »; certo questo è vero ed è vero che « il processo di regionalizzazione dello Stato si è di conseguenza in qualche modo scontrato con questa natura fortemente centralizzante delle grandi organizzazioni », ma mancano poi le analisi più complete e soprattutto manca l'indicazione della soluzione per ovviare a ciò. Coloro che hanno preparato il documento, a pagina 4, scrivono: « Gli obiettivi ambiziosi che l'attuazione dell'ordinamento regionale sull'intero territorio nazionale ho posto sono in parte conseguiti, in parte disattesi, in parte in via di conseguimento »; se andiamo a quantificare troviamo in questo le ragioni della crisi, perchè la parte conseguita è scarsissima, gli obiettivi disattesi sono molti e quelli in via di conseguimento — mi permetto di rilevarlo — non esistono. Potrei dire che sono d'accordo perfettamente, invece, quando si dice che la società civile è stata occupata dai partiti politici. Ho dedicato, nella mia relazione, tre o quattro pagine a questo tema e sono abbastanza d'accordo sull'accento che a questo proposito viene fatto nella relazione or ora letta; è anche vero però che non si traggono le conseguenze dovute, cioè si fa una denuncia, ma non si dice come vorremmo, anche in questo caso, ovviare. A pagina 9, leggo: « Il sistema complessivo delle autonomie locali deve trovare un punto di equilibrio con le Regioni e con lo Stato diverso da quello oggi riscontrabile », ma anche qui non si vede il « come », nemmeno in quei tre o quattro punti di contenuto propositivo che alla fine della relazione si cercano di individuare. Si tratta quindi, a mio avviso, di un documento dove si trovano accenni critici non sviluppati. Ho l'impressione di trovarmi di fronte al solito compromesso, cioè un documento il più generico possibile in mo-

do che tutti hanno potuto approvarlo senza difficoltà: non credo di essere molto lontano dal vero.

Potrei fare altri accenni critici, ma mi limito solo a quest'ultimo. Quando arriviamo alla conclusione del documento, questo non si pronuncia sul punto più qualificante: « Non ritiene opportuno pronunciarsi su nessuna delle ipotesi di modifica della Costituzione relative al sistema bicamerale ». Le Regioni c'entrano per forza di cose in questa modifica; era il punto più qualificante di tutta la relazione e la Commissione ha inteso non prendere posizione.

Quindi sono soddisfatto di aver preparato un mio documento — di cui chiedo la pubblicazione — dove ho riportato, con molta umiltà, il mio pensiero sulle Regioni, proprio perchè non avrei mai potuto approvare il documento conclusivo della Commissione.

PRESIDENTE. Mi riservo di farle sapere, onorevole Matteoli, se sarà possibile pubblicare a parte il suo documento.

TRIVA, deputato. Desidero esprimere un apprezzamento per il lavoro della Commissione che dall'esame del copioso materiale che ha raccolto e della relazione con la quale il Presidente ha fatto una prima sintesi di quanto era stato sottoposto in termini oggettivi alla valutazione di questa Commissione, ne ha ricavato un documento che, per il consenso che ha avuto dai protagonisti del testo e soprattutto per i contenuti coi quali si presenta, è un elemento di estremo significato e un contributo molto apprezzabile.

Da lungo tempo faccio parte di questa Commissione; i documenti ormai si sommano e io credo che quest'ultimo rappresenti un ulteriore contributo nei confronti di elaborazioni o di puntualizzazioni precedenti. Sono quindi pienamente d'accordo e desidero esprimere il mio voto assolutamente favorevole al testo. Desidero però sottoporre alla vostra attenzione delle riflessioni su alcuni punti del documento che possono sollevare degli interrogativi di cui gli estensori, proprio per il fatto che l'hanno esteso,

non si rendono conto, mentre visti dal di fuori risaltano abbastanza chiaramente. Sono pochissimi punti e alcuni molto marginali. A pagina 1, leggo: « Ciò vale per i partiti politici di maggior consistenza e diffusione territoriale, per le grandi organizzazioni sindacali, eccetera ». Credo che questa precisazione travalichi l'obiettivo del documento, perchè possono esserci partiti che non hanno una grande consistenza e una compiuta diffusione territoriale e che hanno ugualmente avuto una attenta sensibilità sui problemi della progressiva apertura alla integrazione sovranazionale. Ho paura che si possa pensare ad una sorta di esclusione.

PRESIDENTE. D'accordo.

TRIVA, *deputato*. A pagina 3, ho l'impressione che la penna abbia tradito il pensiero, laddove è scritto: « La scelta regionalistica ed autonomistica del costituente resta compiutamente confermata; essa va sottoposta ora a riflessione, anche coraggiosamente critica ». Vorrei osservare che il riferimento è alla scelta regionalistica e autonomistica. Io credo che ora vada sottoposta a riflessione, anche coraggiosamente critica, l'attuazione di tale scelta e non la scelta autonomistica e regionalistica. È chiaro che la volontà degli estensori era quella, ma scritta così è la scelta come tale che dovrebbe essere messa in discussione. Quindi propongo di sostituire la parola « essa » con « la sua attuazione concreta ».

PRESIDENTE. D'accordo.

TRIVA, *deputato*. A pagina 3, al primo capoverso del capitolo 2, c'è una espressione che mi lascia perplesso in quanto, parlando delle Regioni ad autonomia speciale, si dice: « ... la cui piena valorizzazione costituisce ancor oggi la condizione per una loro più compiuta partecipazione all'unità nazionale ». La dizione « più compiuta partecipazione » non mi sembra troppo felice, in quanto non vorrei che si turbassero delle sensibilità. A mio avviso, sarebbe opportuno modificare tale espressione con la se-

guente: « ... per una loro sempre più compiuta partecipazione ».

A pagina 6, ultimo comma, mi sorge una certa perplessità in considerazione del fatto che l'unificazione nazionale, specie per quello che concerne la questione meridionale, è un obiettivo non ancora compiutamente conseguito. Avrei qualche obiezione a questo riguardo, proprio in termini di critica politica, perchè che la questione meridionale sollevi dei problemi in ordine all'unificazione nazionale, mi sembra sia un po' una forzatura. Che rappresenti un problema interno al processo di unificazione, credo non ci siano dubbi, ma non ritengo che si possa dire diversamente e di più. Sono convinto che all'interno del processo di unificazione nazionale esista una questione meridionale, che però non rende incompiuto il processo di unificazione stesso. Si tratta di un problema non certamente trascurabile.

A pagina 8, punto 5, c'è una conclusione che mi trova concorde, ma che ha bisogno, a mio parere, di una specificazione. Quando si ipotizzano due istituti di raccordo tra Stato e Regioni coordinati e contestuali, non si può ignorare che la Costituzione prevede che a rappresentare le Regioni sia il Presidente della Giunta. Se si vuole rendere più completo il rapporto instaurato con la Conferenza dei Presidenti (Presidenti delle Giunte regionali insieme all'Esecutivo nazionale) e si ipotizza un circuito di raccordo a livello legislativo, suscita perplessità il fatto che in tal modo il Presidente della Giunta diventerebbe contemporaneamente la controparte del Governo e quella del Parlamento, atteso che la Costituzione stabilisce che a rappresentare la Regione sia il Presidente.

PRESIDENTE. Abbiamo volutamente lasciato sul vago questa espressione, perchè difficilmente essa può in questa sede essere meglio definita e chiarita.

TRIVA, *deputato*. Allora ritiro l'osservazione.

A pagina 10, secondo capoverso, si dice: « Allo stesso tempo il rapporto diretto tra Stato ed enti locali, essenziale soprattutto per ciò che concerne la provvista di mezzi

finanziari ordinari degli enti locali... ». Tale formulazione evoca immediatamente una idea di finanza di trasferimento. In luogo dell'espressione « provvista di mezzi finanziari ordinari », proporrei « per ciò che concerne la disciplina legislativa della finanza degli enti locali ».

D'ONOFRIO, *senatore*. Chi ha scritto il testo in questione ritiene che gli enti locali debbano vedersi attribuire mezzi ordinari direttamente dallo Stato, e che non possano ottenere mezzi economici attraverso le Regioni a cui lo Stato dà finanziamenti.

TRIVA, *deputato*. Allora non si tratta di un rapporto tra Stato ed enti locali. Proporrei che l'espressione in questione venga così modificata: « soprattutto per ciò che concerne la legislazione finanziaria degli enti locali ».

D'ONOFRIO, *senatore*. Ritengo che, se si tratta solo di questo, non si possa non essere d'accordo.

PRESIDENTE. Onorevole Triva, mi sembra che queste sue osservazioni non contestino il documento in questione. Pertanto la dichiarazione di voto, a nome del suo Gruppo, è a favore del documento stesso con le precisazioni che il relatore ha accolto.

MELANDRI, *senatore*. Signor Presidente, colleghi, noi esprimiamo un voto favorevole su questo documento finale della Commissione, non solo perchè il relatore lo ha esteso con l'abilità e l'intelligenza che conosciamo, ma anche in relazione ad alcuni contenuti che non appaiono a noi generici come ha voluto rilevare il collega Matteoli, ma anzi, per taluni aspetti, particolarmente significativi ed incisivi. Voglio riferirmi in particolare ad alcune esigenze che sono emerse lungo tutto il corso di questa indagine conoscitiva.

La prima esigenza attiene certamente ad un problema di ridefinizione, dopo circa quaranta anni, del rapporto autorità centrale-autorità periferiche, indirizzo unitario dello Stato-attuazione regionale ed artico-

lata delle decisioni della politica nazionale, quale configurava l'articolo 117 della Costituzione. I caratteri che è venuta assumendo l'economia moderna, sempre più sovranazionale, sempre più condizionata internazionalmente, e quindi necessitata a doversi esprimere attraverso forti indirizzi anche di carattere nazionale, lo stato dell'economia nazionale che registra la nota situazione di crisi e dall'altra parte una condizione di funzionamento delle Regioni che non vede tutte le Regioni sullo stesso piano per quanto riguarda l'attuazione delle decisioni politico-amministrative, richiedono sicuramente uno sforzo di revisione dei rapporti tra centro e periferia. Questi coinvolgono — ed è detto chiaramente nel documento finale — almeno tre punti: il problema di una riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, il problema dei rapporti con la Comunità economica europea e quindi i raccordi tra Stato, Regioni e Comunità economica, tra Stato, Regioni ed enti locali, tra Regioni ed enti locali, tra Stato ed enti locali.

Questi tre punti emergono dal documento con particolare chiarezza. Non solo non abbiamo evaso un compito che ci era stato affidato e cioè quello di individuare i nodi attraverso i quali può passare un rilancio della riforma regionale, ma anzi li abbiamo indicati nel documento con particolare precisione.

La seconda esigenza attiene — e mi sembra anche questa ben evidenziata nel documento — al rapporto tra forze politiche, Amministrazione e società civile: forze politiche-Amministrazione, forze politiche-società civile, Amministrazione-società civile. Questo è uno dei nodi centrali del nostro sviluppo democratico. L'autonomia all'interno del quadro di operatività amministrativo-politica dell'Amministrazione, la valorizzazione della società civile, l'occupazione che va ridotta da parte delle forze politiche per quanto riguarda sia le istanze dell'Amministrazione che quelle della società civile, vengono sottolineate nel documento in maniera precisa e puntuale.

In sostanza da questo documento a noi sembra che risulti chiaramente come, pur

prendendo atto di un risultato sicuramente ed ampiamente positivo che la riforma regionale è venuta assumendo nella vita politica e democratica del Paese, essa richiede oggi una sua verifica in modo particolare per quanto riguarda la prima e la seconda delle esigenze che io ho cercato di sottolineare. Quindi, poichè il documento individua queste esigenze, le colloca entro il quadro generale nel quale vanno collocate e sottolinea i problemi che esse pongono al fine di una revisione dei rapporti che fino ad ora sono intercorsi tra queste diverse componenti, noi riteniamo che esso sia rappresentativo dell'indagine che abbiamo svolto e che soprattutto indichi una via operativa ulteriore per andare verso una migliore definizione dei rapporti stessi e dei problemi.

SPANO OTTAVIO, *senatore*. Signor Presidente, colleghi, mi sembra che sia soprattutto da mettere in evidenza il risultato finale positivo di questa indagine conoscitiva. Pertanto desidero esprimere il nostro assenso, come Partito socialista italiano, alla relazione del Presidente, alla relazione della Commissione di studio ed alla relazione della Sottocommissione; anch'io mi associo a quanto detto dal Presidente nel ringraziare l'estensore, senatore D'Onofrio, per l'apporto sostanziale e — come diceva il collega Melandri — intelligente, che ha voluto dare alla stesura di questo documento così incisivo e così importante. Pertanto ribadisco la nostra approvazione nei confronti dei tre documenti ed il voto favorevole del nostro Gruppo.

MATTEOLI, *deputato*. Se mi consente, signor Presidente, vorrei brevemente riprendere la parola. Ho ascoltato, dopo l'intervento del collega Triva, gli interventi di altri colleghi che si sono dichiarati favorevoli. Ma mi domando su cosa si dichiarano favorevoli perchè, se ho ben capito, a pagina 6, il discorso fatto dal collega Triva contrasta completamente con il pensiero della Commissione. Mi riferisco al concetto dell'unità nazionale incompiuta.

PRESIDENTE. La sua osservazione verrà senz'altro considerata; tra poco il collega D'Onofrio ci darà la formulazione più precisa del documento.

MELANDRI, *senatore*. Il concetto di unificazione nazionale si deve intendere in senso ampio, non come un fatto politico.

PRESIDENTE. Nell'intento della Sottocommissione non vi era l'unità nazionale, ma l'unificazione.

MELANDRI, *senatore*. L'unificazione in senso sociale, economico.

D'ONOFRIO, *senatore*. La ragione per cui è stato introdotto questo inciso è proprio per venire incontro all'obiezione di colleghi provenienti dalle Regioni a statuto speciale secondo la quale l'interesse nazionale, senza questo inciso, potrebbe essere interpretato come legittimazione all'uso — cosa che spesso è avvenuta — dell'interesse nazionale stesso per ridurre la competenza regionale. Quindi si è inserito l'inciso proprio per spiegare che non si trattava di un problema di competenze amministrative, ma di un progetto di unificazione in corso.

Desidero, a tale proposito, ricordare il terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione dove si considera il Mezzogiorno nel contesto delle Regioni in modo specifico.

PRESIDENTE. Senatore D'Onofrio, quale correzione suggerisce all'inciso in questione?

D'ONOFRIO, *senatore*. Proporrei di completare l'inciso con le parole « unificazione della società nazionale ».

PRESIDENTE. Pertanto, il periodo preso in esame a pagina 6 va letto nel seguente modo: « Non si vuole di certo negare la necessità che permangano in capo allo Stato funzioni capaci di garantire il rispetto degli interessi generali della nazione, soprattutto in considerazione del fatto che l'unificazione della società nazionale, specialmente per quel che concerne la questione meridiona-

le, è un obiettivo tuttora non compiutamente conseguito ».

Se non vi sono obiezioni, ritengo che possiamo dichiararci d'accordo sulla predetta dizione.

D'ONOFRIO, *senatore*. Vorrei prospettare alcune correzioni soltanto di forma. Dal lato stilistico sarebbe forse preferibile, al punto 1) iniziale, posporre la parte negativa a quella positiva. Il periodo dovrebbe risultare il seguente: « 1) L'ordinamento regionale presenta una serie di risultati solidi e ricchi per quantità e qualità, malgrado il tormentato e contraddittorio processo formativo e la sua esistenza relativamente breve ».

PRESIDENTE. Possiamo accogliere senz'altro il suo suggerimento. D'accordo.

D'ONOFRIO, *senatore*. Nel timore che l'ultimo periodo del punto 5) possa essere interpretato in senso opposto a quello che è il suo intendimento, propongo di anteporre la frase finale. Pertanto, il periodo andrebbe letto come segue: « ... e ad evitare, mediante un adeguato processo legislativo statale di razionalizzazione delle competenze, il perdurare o persino l'aggravarsi di tale situazione ».

PRESIDENTE. Va bene. Non vi sono obiezioni e pertanto siamo d'accordo.

D'ONOFRIO, *senatore*. Vorrei aggiungere, dopo la lettera F), una lettera G) che trasformi anche il periodo successivo in una proposta positiva di ciò che la Commissione intende fare, mettendo per inciso la non pronuncia sugli aspetti di competenza della Commissione Bozzi. Pertanto, il testo, dopo

la lettera F), dovrebbe essere così modificato: « G) L'esigenza di ipotizzare — non pronunciandosi su nessuna delle ipotesi di modifica della Costituzione relative al sistema bicamerale, attualmente all'esame della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali — un raccordo, anche profondamente nuovo, tra Parlamento e Regioni, tale raccordo... ». Il resto del testo può restare immutato. Questa è la sostanza della mia proposta che può comunque, essere ancora migliorata dal punto di vista formale.

PRESIDENTE. Se non si fanno obiezioni, ritengo che possiamo dichiararci d'accordo sulla sua proposta.

Poichè nessun altro domanda di parlare e non facendosi obiezioni, dichiaro accolte le modifiche proposte al documento conclusivo.

Così resta stabilito.

Metto, ora, ai voti il documento conclusivo, sul quale ha espresso voto contrario il deputato Matteoli, con le modifiche testè accolte.

È approvato.

Ringrazio la Commissione per il lavoro svolto e ringrazio i singoli commissari per il fattivo e reale contributo dato all'indagine conoscitiva, che dichiaro esaurita.

La seduta termina alle ore 17,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

Il consigliere preposto alla segreteria
DOTT. VICO VICENZI