

**DOCUMENTO**  
**DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**PER LE QUESTIONI REGIONALI**

*approvato nella seduta del 18 dicembre 1984*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 21 marzo 1984 e svolta nelle sedute del 22 e 29 maggio, 26 giugno, 3, 24 e 31 luglio, 18 e 19 settembre, 9 e 10 ottobre, 27 novembre, 5, 6, 12 e 18 dicembre 1984 e nei sopralluoghi effettuati presso le regioni Lombardia, Toscana e Sardegna rispettivamente il 15 e 16, il 22 e 23 ottobre, il 12 e 13 novembre 1984*

su

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

(articolo 48, comma 6°, del Regolamento del Senato)

Comunicato alle Presidenze il 19 dicembre 1984

INDICE

Documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali . . . . . *Pag.* 3

ALLEGATI:

N. 1. — Relazione alla Commissione del Presidente, senatore Armando Cossutta . . . . . » 9

N. 2. — Questionario . . . . . » 27

N. 3. -- Documento tecnico di analisi delle risposte al questionario » 33

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, sen. Armando Cossutta, ed il documento tecnico di analisi delle risposte pervenute,

approva il seguente documento conclusivo.

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. 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, artigiana, 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 la anzidetta natura fortemente centralizzante delle grandi organizzazioni collettive ed ha dovuto registrare incertezze nel suo procedere dovute anche a tale contraddizione di fondo esistente 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 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 locali 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, la sua attuazione concreta va sottoposta ora a riflessione, anche coraggiosamente critica, sulla scorta dell'esperienza sin qui acquisita circa il rendimento dell'istituto regionale.

2) Permangono aggiornate, d'altro canto, 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 sempre più compiuta partecipazione all'unità nazionale.

Appare necessario, di conseguenza, 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 stesse.

L'attuazione dell'ordinamento regionale su tutto il territorio nazionale deve indurre, peraltro, 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 disciplinino 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 completo 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 constatare, infatti, che ancora esigui sono i risultati dell'avvento delle Regioni sull'organizzazione ed il funzionamento del Parlamento, del Governo e della Amministrazione pubblica 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 della Società 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 trascura-

re aspetti rilevanti della vita civile economica e culturale del Paese, che non potevano essere considerati allora o che, se considerati, hanno indotto 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 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 constatato, pertanto, 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 opportuno, quindi, 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 nel nostro sistema, e ad essa deve essere riferito anche il raccordo autonomo e distinto tra Governo e Regioni — al quale si collega 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 complessivo, e ad evitare, mediante un adeguato processo legislativo statale di razionalizzazione delle competenze, il perdurare o persino l'aggravarsi di tale situazione.

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 e 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 nell'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 questi ultimi e lo Stato.

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 legislazione finanziaria per gli 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 dubbio, peraltro, che troppo spesso il concreto modo di atteggiarsi delle Regioni è stato caratterizzato da una loro eccessiva riluttanza ad instaurare con gli enti locali un sistema di rapporti fondati sulla valorizzazione massima degli enti medesimi e sulla utilizzazione ampia dello strumento costituito 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 constatare, purtroppo, l'insufficiente consapevolezza in ordine non tanto alla essenzialità di queste riforme, quanto alla forte connessione esistente tra di esse per gli sviluppi complessivi del nostro ordinamento fondato sulle autonomie locali. Non è dunque solo l'urgenza di tali 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 significativo 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 tale carenza 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 ovvero 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 procedimentali, 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 particolare, 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 concernenti 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 quello dei con-

trolli regionali sugli atti amministrativi degli enti locali;

D) la ricognizione — da compiersi di 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 stessi, 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;

G) la necessaria ipotizzazione di un raccordo anche profondamente nuovo, tra Parlamento e Regioni; pur non ritenendo opportuno pronunciarsi essa stessa su nessuna delle ipotesi di modifica della Costituzione relative al sistema bicamerale, attualmente all'esame della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Tale raccordo, allo

stato dell'assetto 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.

A questo specifico riguardo, la Commissione 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. Sen. 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. Sen. 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 dell'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, che ancora permangono alla sua piena attuazione, nell'interesse superiore della democrazia.