

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 18

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

d'iniziativa del deputato MATTEOLI

Modifiche ed integrazioni al regolamento concernenti le competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Presentata il 7 febbraio 1989

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Lo stato attuale dell'ordinamento regionale conferma le previsioni negative che il MSI-destra nazionale aveva formulato sin dalla istituzione delle regioni. La confusione istituzionale delle competenze e dei ruoli che si sovrappongono e intralciano, la dispersione delle risorse nei vari rivoli di una spesa incontrollabile che deve alimentare, sostenere e motivare i vari organismi centrali e locali che si contendono le stesse funzioni, l'occupazione dell'amministrazione periferica da parte di una classe politica locale impegnata a percorrere l'ascesa verso il Parlamento e il Governo, confermano in periferia, aggravandole, tutte le disfunzioni, le insufficienze, gli anacronismi di un sistema centrale che era e resta, a nostro avviso, da cambiare.

Il fallimento del sistema regionale è sotto gli occhi di tutti. Anche i regionalisti più acritici riconoscono oggi che l'istituzione delle regioni non ha avvicinato governanti e governati, non ha arricchito la partecipazione dei cittadini all'amministrazione, non ha reso più razionale ed efficiente l'erogazione dei servizi, non ha esaltato — come si riprometteva — la tutela della qualità della vita, dell'ambiente naturale, dei diritti civili e sociali. Dopo diciotto anni di regioni a statuto ordinario, il regionalismo è in piena crisi non solo nei confronti dell'opinione pubblica, ma all'interno stesso dell'ordinamento dello Stato. Qui il regionalismo si manifesta sempre meno coerente alle esigenze dello Stato e del Governo nazionale e, perciò, in balia delle convenienze che di

volta in volta sono funzionali alle decisioni assunte al centro dai partiti. Né i risultati sono molto diversi per le regioni a statuto speciale dove anzi — come è per la violazione dei diritti fondamentali a danno della minoranza italiana in Alto-Adige e per l'arretratezza economica in cui sono lasciate la Sicilia e la Sardegna malgrado il livello dei finanziamenti concessi — il fallimento del regionalismo è ancora più grave e colpevole.

Non c'è nessun compiacimento però nel constatare che — nella critica al regionalismo — avevamo ragione allora e siamo in numerosa compagnia oggi. La situazione di confusione istituzionale e di inefficienza è tale che richiede soluzioni urgenti. Radicali e risolutive, secondo quanto abbiamo messo in luce con le nostre proposte in tema di riforme istituzionali, o, almeno, correttive e razionalizzatrici di fronte alle disfunzioni più gravi che nascono dall'interno stesso dei rapporti tra il legislatore nazionale e quello regionale.

La recente indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ha messo in evidenza, ancora una volta, come i collegamenti tra Parlamento e regioni siano sostanzialmente inesistenti, come non funzionino e non abbiano funzionato le stesse forme di collegamento previste dalla Costituzione, come tutto ciò contribuisca ad aggravare le disfunzioni delle regioni e a disperdere ogni possibile criterio di responsabilità di fronte ai cittadini colpiti da questo stato di cose. È vero, ad esempio, che l'iniziativa legislativa delle regioni ha trovato scarsa eco da parte del Parlamento, ma bisogna aggiungere che essa è stata anche di modesto rilievo al punto da non richiamare l'attenzione su di sé. Così è avvenuto che il controllo sulle leggi regionali è stato condotto dal Governo in base a criteri e opportunità contingenti, in maniera difforme da un caso all'altro sulle medesime questioni e sfuggendo sempre la questione di merito innanzi alle Camere. Il fatto è che a lamentarsene è lo stesso Parlamento — per bocca della Commissione per le questioni regionali — che

può convocare davanti a sé il Governo e vincolarlo alle proprie direttive. Ma il Parlamento è quello stesso che viene ripetutamente messo in mora dalle regioni per non aver saputo emanare quelle « leggi cornice » che la Costituzione prevede come presupposto necessario alla ripartizione equilibrata e corretta dei poteri e delle competenze tra Stato centrale, regioni ed enti locali.

Ci sono — a nostro avviso — dei vizi originari che risalgono alle norme costituzionali. Sul piano delle competenze, l'equivoco principale è determinato dalla formulazione dell'articolo 117 della Costituzione che fa riferimento ad una ripartizione « per materia » anziché « per funzione », legittimando così il sovrapporsi di leggi statali e regionali sulla stessa « materia » interpretata di volta in volta secondo il momento contingente e l'interesse del legislatore statale o regionale che la disciplina. Sul piano istituzionale più generale, l'assetto delle regioni ha dato luogo ad una classe politica che è incapace di trasmettersi le istanze, da un livello all'altro, anche quando è omogenea al centro e in periferia.

Occorre dunque che siano riformati profondamente sia il Parlamento sia le regioni.

Per il primo, si rende indispensabile la differenziazione delle due Camere, sia nella composizione e legittimazione — attraverso l'integrazione della rappresentanza con l'immissione delle categorie produttrici — sia nelle funzioni. L'ipotesi della Camera delle regioni, invece, non muterebbe il « tipo » di rappresentanza rispetto a quella attuale perché porterebbe al Parlamento i rappresentanti della stessa classe politica che viene espressa al livello nazionale.

Quanto alle regioni, queste dovrebbero essere abolite o, quantomeno, dovrebbero esserne riscritti sia il ruolo sia le funzioni, definendo con chiarezza i loro rapporti verso lo Stato e verso gli enti locali.

In assenza ed in attesa di tali e radicali riforme, la proposta di modificazione al Regolamento della Camera che qui presentiamo mira a fornire al Parlamento

almeno una sede ed uno strumento per razionalizzare i suoi rapporti con le regioni e la posizione di queste nell'intero ordinamento. Come si è detto, i vizi intrinseci delle regioni sono stati aggravati e, in qualche misura, anche giustificati dal comportamento anzitutto omissivo (mancanza delle leggi cornice), ma più spesso caotico ed irrazionale della legislazione nazionale che ha distribuito e disperso competenze e risorse, senza una visione compiuta e forte dei ruoli reciproci dei vari livelli, spezzettando le funzioni tra gli enti, revocando nella legge successiva quanto aveva appena stabilito in quella precedente. Occorre dunque che il Parlamento si doti di una sede unica per l'esame dei profili regionalistici di ogni progetto di legge in modo da valutarne l'impatto sull'ordinamento esistente e l'effetto sulla distribuzione di competenze e risorse rispetto a tutti gli enti coinvolti.

Questa sede, come è già stato realizzato dalla recente novella regolamentare del Senato, deve essere individuata nella Commissione parlamentare per le questioni regionali. La proposta che avanziamo prevede però non solo che questa Commissione sia chiamata a rendere il proprio parere ai sensi dell'articolo 73 del citato regolamento, ma che assuma più in generale il ruolo di deliberazione e dibattito per tutte le problematiche istituzionali che riguardano l'assetto e i poteri delle regioni.

L'articolo 1 della proposta di modificazione al regolamento prevede che alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sia richiesto di esprimere parere ai sensi dell'articolo 73 su tutti i progetti di legge che riguardino materie di competenza regionale o che comunque attengano ad attività di interesse regionale. Attraverso il parere della Commissione dovrà essere possibile conferire carattere organico e razionale agli interventi legislativi dello Stato nei confronti delle regioni per evitare quella dispersione confusionale di interventi che prima è stata evidenziata. Si tratta di un parere obbligatorio quanto all'assegnazione al

quale però non conseguono gli effetti devolutivi di cui al comma 3 dell'articolo 93, né quelli di aggravamento procedurale di cui al comma 4 dell'articolo 96, nei casi, rispettivamente, di assegnazione del progetto ad una Commissione in sede legislativa o redigente.

Il secondo comma dell'articolo 75-bis di nuova introduzione è inteso ad evitare che la Commissione per le questioni regionali esprima un doppio parere sulle medesime disposizioni quando queste siano state già oggetto di un parere reso a seguito dell'assegnazione fatta dall'altro ramo del Parlamento. Oltre l'inopportunità che lo stesso organo richieda eventualmente all'altra Camera modifiche o condizioni non accolte dall'organo cui è stato reso il primo parere, sembra opportuno evitare che si possano rendere pareri difformi o contrari all'una e all'altra Camera.

Il terzo comma dell'articolo di nuova introduzione assicura al parere della Commissione la necessaria pubblicità connessa al rilievo generale delle questioni che essa tratta.

Le integrazioni proposte all'articolo 102 mirano a completare il quadro delle funzioni della Commissione e delle norme regolamentari che ne disciplinano l'attività. Si prevede infatti che la Commissione esamini periodicamente l'attività di governo relativa al controllo sulla legislazione regionale e ne riferisca alle Camere. Non si tratta, ovviamente, di un « controllo sul controllo », ma di un'opera di ricognizione degli indirizzi politici seguiti dal Governo che dovrà condurre sia ad una espressione di pareri conseguenti e motivati sui progetti di legge, sia alla formulazione di nuovi indirizzi al Governo anche in forza del nuovo rapporto instaurato dall'articolo 12 della recente legge n. 400 del 1988. L'opportunità di inserire una norma specifica per una attività che sarebbe comunque ricompresa tra quelle della Commissione risiede nell'obbligo che le viene così fatto di riferirne periodicamente alla Camera. Resta per altro aperto il problema di coordinamento con il regolamento dell'altro ramo

del Parlamento sia per il soggetto destinatario della relazione di cui si dice, sia per il caso in cui la Commissione ha sede al Senato.

Il nuovo comma 4 dell'articolo 102 razionalizza una prassi già consolidata, ma che necessita ora della definizione normativa a seguito delle nuove funzioni assegnate alla Commissione. Con questo intento si prevede anche — con il nuovo comma 5 — di completare le disposizioni dell'articolo 143 del regolamento in ragione del rapporto peculiare che esiste tra la Commissione e le regioni. La richiesta di audizione dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, o di loro rappresentanti, tra i quali è segnata-

mente la Conferenza dei Presidenti, consente di colmare una lacuna normativa che ha sino ad ora costretto all'adozione delle procedure dell'indagine conoscitiva (articolo 144) o al ricorso a sedi informali che non garantiscono la necessaria pubblicità delle questioni discusse e delle posizioni assunte.

Infine, la modifica proposta all'articolo 119 del regolamento mira a far confluire in un'unica sede l'intervento delle regioni innanzi al Parlamento. Si tratta per altro di una modifica che dovrà essere necessariamente coordinata con quelle che interverranno a seguito della nuova disciplina delle procedure di bilancio introdotta con la recente legge n. 362 del 1988.

TESTO PROPOSTO

Dopo l'articolo 75 è inserito il seguente:

ART. 75-bis.

« 1. Tutti i progetti di legge che recano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, o in quelle attribuite dai rispettivi statuti alla competenza delle regioni speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, o anche in materie già attribuite o delegate alle regioni dalla legge, sono assegnati alla Commissione parlamentare per le questioni regionali per il parere di cui al comma 1 dell'articolo 73.

2. Qualora la Commissione parlamentare per le questioni regionali abbia già espresso parere sul testo di un progetto all'esame della Camera in base ad assegnazione avvenuta nell'altro ramo del Parlamento, il parere è limitato alle disposizioni successivamente modificate o introdotte.

3. I pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sono stampati e allegati alla relazione scritta per l'Assemblea ».

All'articolo 102 sono aggiunti i seguenti commi:

« 3. La Commissione esamina periodicamente gli atti del Governo relativi alla legislazione regionale. Essa ne riferisce periodicamente alla Camera.

4. Alla Commissione si applicano, quando ha sede alla Camera, le disposizioni relative alle Commissioni permanenti contenute nel Regolamento della Camera, con gli adattamenti imposti dalla composizione bicamerale di essa.

5. Al fine di acquisire elementi utili all'esame degli oggetti in discussione, la Commissione può stabilire di richiedere

l'audizione dei Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome o di loro rappresentanti ».

Nell'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 119 sono soppresse le parole: « e pareri alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano ».

Dopo l'ultimo periodo del medesimo comma è aggiunto il seguente: « I pareri delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono acquisiti dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ».